

814
2ej



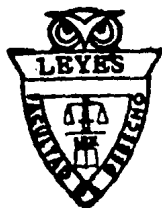
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN SEIS AREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ERICK SANCHEZ MACIAS**



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 6 de octubre de 1994.

COORDINADOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR,
U.N.A.M.
P r e s e n t e .

Por este conducto, me permito comunicar a usted que el pasante ERICK SANCHEZ MACIAS, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada "ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN SEIS AREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora del Seminario

LIC. MARÍA DE LA LUZ NÚÑEZ CAMACHO

"ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN SEIS AREAS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA."

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL
RECURSO ADMINISTRATIVO

	PAG.
1.1. EPOCA COLONIAL	1
1.2. EPOCA INDEPENDIENTE.	3

CAPITULO II

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL
RECURSO ADMINISTRATIVO.

2.1. PRINCIPIO DE AUDIENCIA (ART. 14 CONST.)	10
2.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ART. 16 " ")	16
2.3. DERECHO DE PETICION (ART. 82 " ")	23

4.2. EN MATERIA ECOLOGICA Y DE
PROTECCION AMBIENTAL.

4.2.1. SUJETO.	95
4.2.2. OBJETO.	96
4.2.3. REQUISITOS.	100
4.2.4. PROCEDIMIENTO.	107
4.2.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	108
4.2.6. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	109

4.3. EN MATERIA DE AGUAS.

4.3.1. RECURSO ADMINISTRA- TIVO DE REVISION.	115
---	-----

4.3.1.1. SUJETO.	115
4.3.1.2. OBJETO.	118
4.3.1.3. REQUISITOS.	121
4.3.1.4. PROCEDIMIENTO.	122
4.3.1.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	124
4.3.1.6. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	125

4.3.2. RECURSO ADMINISTRA- TIVO DE REVOCACION.	126
---	-----

4.3.2.1. REQUISITOS.	126
4.3.2.2. PROCEDIMIENTO.	129
4.3.2.3. AUTORIDAD COMPETENTE.	130
4.3.2.4. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	131

CAPITULO III

EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

3.1. CONCEPTO DEL RECURSO.	24
3.2. CONCEPTO DEL RECURSO EN GENERAL.	25
3.3. CONCEPTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	30
3.4. NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	36
3.5. JUSTIFICACION.	46
3.6. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.	49

CAPITULO IV

EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y SU APLICACION EN SEIS AREAS DIFERENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

4.1. EN MATERIA BANCARIA.

4.1.1. SUJETO.	69
4.1.2. OBJETO.	78
4.1.3. REQUISITOS.	79
4.1.4. AUTORIDAD COMPETENTE.	81
4.1.5. PROCEDIMIENTO.	84
4.1.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.	87

4.2. EN MATERIA ECOLOGICA Y DE
PROTECCION AMBIENTAL.

4.2.1. SUJETO.	95
4.2.2. OBJETO.	96
4.2.3. REQUISITOS.	100
4.2.4. PROCEDIMIENTO.	107
4.2.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	108
4.2.6. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	109

4.3. EN MATERIA DE AGUAS.

4.3.1. RECURSO ADMINISTRA- TIVO DE REVISION.	115
---	-----

4.3.1.1. SUJETO.	115
4.3.1.2. OBJETO.	118
4.3.1.3. REQUISITOS.	121
4.3.1.4. PROCEDIMIENTO.	122
4.3.1.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	124
4.3.1.6. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	125

4.3.2. RECURSO ADMINISTRA- TIVO DE REVOCACION.	126
---	-----

4.3.2.1. REQUISITOS.	126
4.3.2.2. PROCEDIMIENTO.	129
4.3.2.3. AUTORIDAD COMPETENTE.	130
4.3.2.4. FORMA Y TERMINO DE RE- SOLUCION.	131

4.4. EN MATERIA RELIGIOSA

4.4.1. SUJETO.	136
4.4.2. OBJETO.	145
4.4.3. REQUISITOS.	146
4.4.4. PROCEDIMIENTO.	149
4.4.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	151
4.4.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.	153

4.5. EN MATERIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

4.5.1. SUJETO.	157
4.5.2. OBJETO.	160
4.5.3. REQUISITOS.	162
4.5.4. PROCEDIMIENTO.	163
4.5.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	167
4.5.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.	167

4.6. EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR.

4.6.1. SUJETO.	174
4.6.2. OBJETO.	176
4.6.3. PROCEDIMIENTO.	178
4.6.4. REQUISITOS.	183
4.6.5. AUTORIDAD COMPETENTE.	185
4.6.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.	185

CONCLUSIONES.	190
BIBLIOGRAFIA	196
ANEXO 1: FORMULARIO SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DESARROLLADOS.	204
ANEXO 2 : PRINCIPALES RESOLUCIONES JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL	211

DEDICO ESTA OBRA A LAS SIGUIENTES PERSONAS:

A MIS PADRES:

BENJAMIN SANCHEZ CORTES
CARMEN MACIAS DE SANCHEZ

POR SU AMOR, CONFIANZA Y APOYO.

CON CARINO A MIS HERMANOS:

ELIZABETH, PALMIRA, JUDITH, RUTH,
SARA, BENJAMIN, NAHUM, LUCY, IRIS,
XICO, Y LILI.

Y MUY ESPECIALMENTE A MI ABUELIJA:

AURORA CORTES.

POR EL AMOR Y LA COMPANIA QUE
SIEMPRE ME HA BRINDADO.

POR SU APOYO, ESFUERZO, EJEMPLO DE
LUCHA Y PERSEVERANCIA Y ALEGRIA
QUE SIEMPRE ME HAN DADO.

G R A C I A S.

QUIERO AGRADECER MUY SINCERAMENTE A LAS PERSONAS QUE INCONDICIONALMENTE ME HAN APOYADO Y ME HAN HONRADO CON SU AMISTAD A TRAVES DE LOS MOMENTOS DE CONFUSION Y DESORIENTACION.

PROF. ANDRES TELLES E.
ARMIDA JAVIER.
C. P. PABLO MENDOZA.
DR. FIDEL RAMIREZ B.
LIC. GERARDO DEVEZE P.
LIC. GUADALUPE TREJO.
LUIS GERARDO REYES M.
LIC. ROSA HERNANDEZ V.
DR. MAXIMO CARBAJAL C.
LIC. VICENTE ARRIAGA.

A MIS AMIGOS : RAFAEL VILLAUERRUTIA R.
JOSE LUIS RAMIREZ.
JOSE LUIS SANTIAGO E.
TOMAS SALAZAR G.

COMO SIMBOLO DE LA AMISTAD QUE NOS UNE Y HACIENDO VOTOS PARA QUE NADA NI NADIE LA LOGRE VENCER.

UN NO MENOS ESPECIAL AGRADECIMIENTO A MIS AMIGOS:
ALEJANDRA, SAGRARIO, SANDRA, EDGAR, FERNANDO, ARACELI,
BENJAMIN, HUGO, GARBELIA, EDMUNDO, PABLO, KENIA, ROBERTO,
MARI CRUZ, CLAUDIA, ELIAS, NORMA.

A TODOS ELLOS UN SINCERO AGRADECIMIENTO POR SU AMISTAD.

A LA U.N.A.M., MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO Y EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO A QUIEN MOSTRARE LA ETERNA FIDELIDAD A LOS PRINCIPIOS E IDEALES QUE POR MEDIO DE TAN PRESTIGIADOS PROFESORES ME TRANSMITIO, DE LOS QUE COMO EJEMPLO PUEDO NOMBRAR A LOS SIGUIENTES:

LIC. ALFREDO SANCHEZ A.
LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ R.
LIC. FABIAN MONDRAGON
LIC. FELIPE OCHOA M.
LIC. RAUL RODRIGUEZ L.
LIC. MAXIMO CARBAJAL C.

ASI COMO A SU PERSONAL ADMINISTRATIVO, DE BIBLIOTECA Y DE MANTENIMIENTO, QUE EN CONJUNTO INTEGRAN LO QUE ES LA FACULTAD, PARTE DE LA UNIVERSIDAD Y ELEMENTO ESENCIAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. A TODOS ELLOS G R A C I A S.

UN SINCERO Y ESPECIAL AGRADECIMIENTO AL LIC. JUAN PABLO DE LA SERNA, POR LA PACIENCIA, APOYO Y ORIENTACION QUE ME BRINDO PARA LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.

INTRODUCCION.

El estado en su continuo esfuerzo por tratar de cumplir con su función, impone a los ciudadanos cada vez más leyes, las cuales por mandato constitucional, deben contener los medios de defensa necesarios para que el particular pueda impugnar los actos que las autoridades, en cumplimiento de sus funciones emitan con fundamento en esas mismas leyes. Pero en ocasiones la aplicación de esas leyes es incorrecta o inadecuada, lo que trae con sígo la ilegalidad de sus actos.

Pues bien, respondiendo a la necesidad de reparar el orden jurídico violado, encontramos el recurso administrativo, cuyo objetivo es el de hacer desaparecer el perjuicio que ha sido producido por la autoridad administrativa al dictar una resolución en contra de un individuo, se trata pues de inconformarse con la resolución recurrida para modificarla o revocarla.

Es pues, una exigencia absoluta, que las autoridades al dictar sus resoluciones deben apegarse a la ley, porque precisamente es esta una de las garantías de que goza todo individuo ante el estado que como el nuestro, responde a un estado de derecho. Esto es lo que la doctrina ha sostenido en la mayoría de los sistemas jurídicos: el derecho que tiene el particular a la legalidad de las resoluciones que dictan las autoridades, lo que trae consigo la certidumbre jurídica.

Es el principio de legalidad, piedra angular, base firme en que debe descansar toda Administración Pública. Y es el recurso administrativo, tomando la idea del maestro Nava Negrete, el medio legal directo para la defensa o protección de los derechos de los administrados.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos; en los que se trata de presentar los recursos administrativos que el particular puede interponer ante seis áreas concretas de la administración pública; así en el primer capítulo se presenta una breve exposición histórica sobre la forma en la que durante la época prehispánica, colonial e independiente se podía proceder y que como veremos, no era mucho lo que se podía hacer, ya que el sistema era tan determinante y arbitrario que realmente no se les

podia contradecir.

En el segundo capitulo se presentarán los artículos constitucionales que dan fundamento al proceder del particular para defenderse, así como a los requisitos que deben contener los actos que la autoridad emita o ejecute y que afecten la esfera jurídica del particular.

En el tercer capitulo se hará una breve exposición sobre el recurso administrativo, presentando definiciones, elementos y características que hacen de esta institución una excelente y eficaz forma de defensa del particular.

En el cuarto capitulo presentaremos seis casos, entre muchos otros, en los que se puede interponer algún recurso administrativo, presentando a la vez sus elementos más importantes para que pueda así cumplir el mismo con sus objetivos principales.

Dentro de lo que se va a presentar en el cuarto capitulo debemos hacer hincapié en que si bien es cierto que son muchos y muy variados los recursos administrativos que se pueden interponer ante la administración se analizarán únicamente los recursos administrativos que precedan en áreas como son: la bancaria, en materia de ecología y protección al ambiente, en materia de aguas, en materia religiosa, en materia de protección al consumidor y en materia de derechos de autor, esto debido a que son las áreas que más llamaron nuestra atención, sin querer con esto hacer menos ninguna otra área, pero es completamente comprensible que si quisiéramos abarcarlas todas, este trabajo no se concretaría.

Como última parte de este trabajo, se presentarán dos anexos al mismo, que contendrán por una parte jurisprudencia, así como algunas tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por otra parte un resumen de los principales elementos que debemos considerar al integrar un escrito de recursos administrativo en cualquiera de las seis áreas que se desarrollaron en el presente trabajo.

Por último y para concluir con la presente introducción quiero agradecer a todas aquellas personas que hicieron posible la realización de este trabajo, aunque no se hayan mencionado.

CAPITULO I

I. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. EPOCA COLONIAL.

La conquista de las tierras del Anáhuac marcaron definitivamente en la historia de nuestro país toda una era, la cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron de manera inesperada pretendiendo sustituir la cultura pura, ancestral y grandiosa de nuestros aborígenes, por una nueva que preciándose de más humana asoló y arrancó de un tajo los inmensos tesoros culturales y los majestuosos señoríos que esperaban perpetuarse en la eternidad.

Los soldados y oficiales de Cortés nunca siquiera imaginaron poseer las riquezas con que fueron compensados al intervenir directamente en la expedición que significó la conquista del principal pueblo guerrero del Valle de la Anáhuac.

La vida institucional del virreinato se inició en estricto sentido jurídico con la creación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, constituyendo así mismo el primer ayuntamiento de América, siendo precisamente aquí donde surgen los títulos de Hernán Cortés como Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor de la Nueva España, siendo el propio Cortés quien promulgó las primeras cédulas que consagraban diversas normas jurídicas enfocadas a la estructuración jurídica, política y administrativa de la Nueva España.

El reino Español consideró prudente organizar el nuevo territorio con el molde político-administrativo español, constituyendo al gobierno por Ayuntamientos, Corregidores, Alcaldes y Alguaciles; siendo los alcaldes quienes administraban justicia en primera instancia, tanto en el orden civil, como en el penal, siendo Cortés, en la primera época en su carácter de Alcalde y Justicia Mayor quien constituía unipersonalmente el Supremo Tribunal de Apelación.

El absolutismo monárquico imperante en el Reino Ibérico fue trasladado administrativamente al gobierno de la Nueva España, sin que para ello se estudiaran las condiciones sociales, económicas y políticas que privaban en el nuevo mundo, por lo que resulto una verdadera confusión el ejercicio de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

La justicia en su sentido mas abstracto se impartía en nombre del Rey de España, quien en realidad pretendía desde su remoto trono definir el alcance de sus dominios, fiscalizar y cuantificar las riquezas conquistadas, implantar la religión católica y obtener suficientes fondos de la real hacienda, es por ello que expedía a granel cédulas reales, pragmáticas provisiones, ordenanzas, instrucciones y cartas, además de los múltiples autos de gobierno y despachos monárquicos.

De esta forma las autoridades políticas, administrativas y judiciales del nuevo mundo eran los Alcaldes Ordinarios, Corregidores y Alcaldes Mayores, correspondiendo la ejecución de los mandatos a los alguaciles mayores y menores.

El 13 de Diciembre de 1527 se otorga en Burgos por el Rey Carlos V la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la gran ciudad de Tenochtitlán y que originalmente se constituía de cuatro oidores y un presidente que fue el "Sanguinario Nuño de Guzmán" quien paradójicamente fue juzgado por la 2ª Real Audiencia en turno que presidió el Obispo de Santo Domingo Don Sebastián Ramírez de Fuenleal.

El Gobierno Español otorga diversas funciones a las autoridades de la Nueva España, tratando que el poder no se encontrara depositado en una sola persona o ente, así como delegar diversas funciones que trajeran como consecuencia la mejor aplicación de las acciones encomendadas.

Existía una original división de funciones entre el virrey y la Real Audiencia; correspondiéndole al primero la plena función administrativa, es decir el conocimiento de las distintas materias del gobierno; y a la Real Audiencia, conocer de los negocios de justicia (función jurisdiccional). Con esta primera división la Corona Española da un paso gigantesco en el camino de la División de poderes y da la pauta a la estructuración de las instituciones del gobierno del Estado Moderno.

Dentro de las funciones de la Real Audiencia se encontraba la de conocer en el ámbito jurisdiccional, como Tribunal de Apelación, las Impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, corregidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos; y en materia administrativa conocía en alzada (Apelación) las resoluciones que en asuntos de gobierno pronunciaban los virreyes. Cabe destacar que para que la "Real Audiencia tuviera competencia para conocer de los asuntos como "Tribunal de Apelación" se tenía un límite en la cuantía de los negocios misma que era de hasta cinco mil maravedis, de lo que se desprende que el criterio operante en la organización de esta época virreinal fue el judicial.

Confirma la anterior división de atribuciones, la ley XXXII, Título XV del Libro II de la "Recopilación de Indias" que establecía que los Virreyes de Lima y México no tienen voto en las materias de justicia y se les ordena que dejen la administración de ellas a los oidores de las Reales Audiencias, así mismo se les prohibía a los presidentes de las audiencias votar en la Ejecución de aquellas causas o juicios contenciosos que tuvieran su origen en las cédulas reales enviadas a las propias audiencias".

La aparición de la figura del virrey en la Nueva España resulta de la consolidación del poder de la Corona Española en las tierras conquistadas, de la fundación de las villas y ciudades, pero sobre todo de la necesidad de regular las relaciones sociales, económicas y culturales de los pobladores y habitantes de la Nueva España, ya que poco a poco se hizo materialmente imposible que un cuerpo colegiado como el de la Real Audiencia pudiera dar eficaz solución a todos los problemas administrativos y jurisdiccionales.

1.2. EPOCA INDEPENDIENTE.

Después de trescientos años de opresión española sobre un pueblo que no lograba aún el digerir su condición esclavizada, fueron brotando, principalmente dentro de una clase social media, los primeros destellos del afán liberatorio, revolucionario y transformador; las clases sociales más bajas, no lograron en estos tres siglos el aspirar siquiera a escalar un peldaño en la delimitada estratificación social del virreinato.

(1) "Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias" Reimpresión Clásica de la "Cuarta Impresión por la Viuda de Don Joaquín Ibarra en Madrid España, 1791. U.N.A.M.. Pág. 80 a 84.

debido tal vez a su escasa cultura, o posiblemente a su condición de clase, hasta que se presentaron diversos acontecimientos que más que sembrar un espíritu bélico y revolucionario, difundieron una ideología libertaria e igualitaria, tal es el caso de la revolución francesa, el Enciclopedismo y el dominio francés sobre el gobierno español; de esta forma y con un terreno propicio el día 15 de Septiembre de 1810 el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla comienza el movimiento armado de independencia, misma que termina el 28 de Septiembre de 1821 cuando se firma el acta de independencia y se reconoce plenamente ésta por el gobierno Ibérico.

No es sino hasta el 22 de Abril de 1853, cuando el jurista Teodosio Lares intervino en el aspecto administrativo del gobierno aunque sólo participo refrendando como ministro el ordenamiento legislativo; su ingenio verdadero dio origen a la creación del documento denominado "Las Bases para la Administración de la República" promulgadas por el presidente Santa Ana, mismas que tuvieron vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Este ordenamiento reviste una gran importancia dentro de la historia jurídico-política del estado mexicano, pues es el que crea el primer tribunal de lo contencioso administrativo dentro de la esfera Jurisdiccional del poder Ejecutivo o Administrativo.

Un mes después de la promulgación de la mencionada ley, se expiden dos ordenamientos ordinarios inspirados igualmente por el gran jurista Teodosio Lares, denominados: "La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", y su reglamento, ambas del 25 de Mayo de 1853.

La ley en comento crea dentro del "Consejo de Estado" una sección de lo contencioso administrativo integrada por consejeros de profesión, abogados y un secretario, nombrados por el presidente de la república (Art. 49 y 50) ⁽²⁾.

Apunta directamente el maestro Lares sobre un aspecto que dicha ley consagraba, y que él denomina "Previo Administrativo"; éste pretendía mantener claramente definida la División de poderes, y da la pauta de lo que sería después la actividad oficiosa de los Recursos Administrativos, es decir, la facultad de que se encuentran investidas las autoridades

(2) Lares Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo". Ed. Imprenta Ignacio Cumplido. México 1852. Pags. 208 a 215.

públicas, para conocer en revisión de las solicitudes planteadas por los particulares a quienes los actos de autoridad les afectan, esta revisión se debía realizar antes de entrar al aspecto contencioso, ante el recientemente creado Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esta idea la completa el maestro Lares en los términos siguientes:

"...algunas veces sin atribuir jurisdicción a la autoridad administrativa, la división de poderes exige que cierto negocio sea sometido a su examen, o que se le pida una autorización, antes de entablar la demanda ante los tribunales...".
"...En una sociedad bien organizada, no debe permitirse que se entable demanda alguna contra el estado, partido o ayuntamiento, sin haber presentado previamente una memoria que pueda ilustrar a los administradores de los bienes de éstas diversas personas morales. La Administración examina si le conviene mejor defender su derecho, o si le será más conveniente transigirse. He aquí un previo administrativo..."

Dada la importancia para el presente trabajo la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" es conveniente citar algunos fragmentos de su texto original:

"...Art.19.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas..."

"...Art.29.-Son cuestiones de la administración las relativas..."

"...II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración..."

"...V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos..."

"...VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando, no se necesaria la aplicación del derecho

civil... "C".

Consideramos conveniente apuntar, por lo que hace a esta última fracción transcrita, que el texto original "necesaria" se interpretó siempre como "procedencia", es decir, que se cumpliría cuando no fuera procedente el derecho civil, aunque debido a la novedad de esta disposición había muchos actos cuya competencia era recurrente, redundando en terrenos del orden civil y administrativo simultáneamente.

Por su parte el reglamento de la ley en estudio, consagra algunas disposiciones que no sólo dan al tribunal contencioso de reciente creación atribuciones para dirimir conflictos contencioso-tributarios, sino que a falta de otra autoridad imparcial le faculta para conocer también de sueldos, pensiones, jubilaciones, liquidaciones y retiros civiles y militares, guardando por ello una estrecha relación con las facultades de que goza el actual Tribunal Fiscal de la Federación y dejando claro que la ampliación de facultades que se le han conferido al actual Tribunal Fiscal, no son resultado de un proceso legislativo innovador, sino copia de la estructura del primer tribunal contencioso en nuestro país. Sirva a manera de ilustración la cita de la fracción V del artículo 3º del mencionado reglamento:

"Art.3º...V.- Las que se versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldo, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidaciones y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas o sobre coneciones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley..."

De igual forma en el reglamento multicitado se plasmaron las características que debía guardar la demanda para su efectividad, detallandose en una memoria datos como:

- A) Exponer con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales.
- B) Conclusiones precisas del objeto de la reclamación.

(4) Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo". Pág. 222.

- C) Enunciar las piezas (documentos) que el reclamante presentará en apoyo de su demanda (pruebas) (artículo 6º del reglamento).⁽⁵⁾

En realidad la demanda sólo daba pauta para que el asunto se dirimiera oficiosamente por la autoridad, o bien si ésta lo decidía, lo turnaba a la "Sección Contenciosa" del Consejo, notificando al Procurador General dicha situación. En términos prácticos esta notificación le hacía saber al particular que el asunto pasaba a dirimirse en la fase contenciosa. (Artículo 9 y 10 del Reglamento)⁽⁶⁾

Existían propiamente dos instancias, la que constituía la "Sección Contenciosa" y en alzada el "Consejo de Ministros" que se formó mediante las ya comentadas bases para la Administración de la República y Reglamento del Consejo de Estado del 17 de Junio de 1853.

El reglamento de la ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo establecía cuatro recursos que eran a saber:

- A) El de Apelación (contra la sentencia definitiva).
- B) El Recurso impropio de Aclaración (para rectificar errores claros de ambigüedad y redacción).
- C) El de Nulidad (contra actos del procedimiento).
- D) El de Revisión (En juicio de rebeldía contra las sentencias).

No obstante la importancia que cobraba día con día este primer Tribunal Contencioso-Tributario albergado en el seno del poder ejecutivo, no conocía de todos los asuntos contenciosos en esta materia pues compartía su competencia (ya que no se encontraba perfectamente delimitada) con los jueces y tribunales de hacienda quienes dentro del poder judicial ventilaban desde su creación, el 20 de Septiembre de 1853, por la ley orgánica de los Tribunales y Jueces de Hacienda, diversos negocios contencioso-administrativos que eran, tal como lo precisaba el citado ordenamiento entre otros los siguientes:

(5) Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo" Pág. 223 y 224.

(6) Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo" Pág. 230.

"Artículo 10...III.-De los negocios judiciales que versen sobre contribuciones o impuestos, a favor de la instrucción pública o de los ayuntamientos..."

"...IV.- De todos los negocios judiciales y civiles en que el fisco tenga actual y existente interés o crédito..."

"...V.- De los negocios judiciales civiles en que el interés de la hacienda haya sido trasladado a particulares con los privilegios del fisco..."

Y por si lo anterior fuera poco, conocían además (de manera injusta) en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra sus propias determinaciones.

Es el propio Teodosio Lares quien pretendió esclarecer la diferencia de competencia entre el contencioso judicial y el contencioso administrativo, mencionando al efecto que,

"...Las cuestiones sobre contribuciones pertenecen por regla general a la competencia administrativa, a menos que no puedan resolverse sino por los medios del derecho común. Esta regla y esta excepción deciden los casos en que puedan presentarse. Así, si para el pago de una contribución fuera necesario decidir sobre una herencia, renuncia o aceptación de ella, no podría hacerlo sino la autoridad judicial...basta que se traten de aplicar los principios del derecho común para que los tribunales se declaren competentes..."

No es sino hasta el año de 1929, cuando comienza a cobrar interés la idea de establecer un medio por el cual el particular se pudiese defender de los actos de autoridad que afectarían su esfera jurídica; cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una tesis en la que se determina que: "la procedencia del amparo en materia administrativa esta condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una resolución que le cause agravios", pero desafortunadamente esta tesis no logra prosperar, ya que al presentarse al pleno de la Suprema Corte, esta decide en forma negativa, tomando la fuerza necesaria hasta 1935 cuando la jurisprudencia actuando como fuente supletoria del derecho la ley reglamentaria de los artículos 102 y 107 aprueba dicha tesis.

(7) Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo" Pág. 224.

La jurisprudencia de 1929 fue también en sentido estricto lo que dio origen y formó precedente a la Ley de Justicia Fiscal, pues al reconocerse la constitucionalidad de los procedimientos para revisar los actos administrativos era imperativa la creación de un contencioso moderno, ya que esta situación estaba en manos de tribunales diversos de los que la Carta Magna mencionaba.

El gobierno realizó en el año de 1937 un esfuerzo, encaminado a ubicar la justicia administrativa dentro del marco de nuestro sistema constitucional, de manera que fuese el estado y no únicamente los particulares quienes pudiesen hacer del conocimiento de la Corte, aquellos casos en que le hubieren sido adversas las decisiones del Tribunal Fiscal, tal intento estaba de antemano condenado al fracaso, siendo hasta 1946, el presidente Manuel Avila Camacho quien logró la reforma de la fracción I del artículo 104 constitucional, por la cual se reconoce por primera vez explícitamente a los Tribunales Administrativos creados por las leyes federales, fijándose al mismo tiempo su vinculación con la Suprema Corte, mediante un recurso que podía establecer el Congreso de la Unión.

Tal reforma permitió de alguna manera al legislador ordinario conceder o negar un recurso ante el máximo tribunal contra sentencias de los Magistrados de Circuito y las del Único Órgano de Justicia Administrativa entonces existente, empezando así a abrir un horizonte diferente a la investigación radicalmente distinta de la existente durante casi ochenta años cuando el amparo desempeñó funciones de perfil procedimental administrativo a pesar de que su creación no fue enfocada para tal función y por ende no puede considerarse como medio idóneo para ello.

De lo expuesto en este capítulo, podemos resumir que hasta el año de 1928, los Tribunales Federales negaron la constitucionalidad de los medios de defensa que contra los actos emitidos por la autoridad administrativa pudiese interponer el particular, pero en el año de 1935, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta que el juicio de garantías es procedente contra actos emitidos por autoridad administrativa, siempre y cuando el quejoso agote previamente los recursos o medios de defensa que la ley respectiva concede para interponer ante la autoridad que emitió el acto.

CAPITULO II

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL RECURSO.

Los principios legales de los recurso son aquellos que se encuentran establecidos en las leyes positivas de un país; estos los podemos clasificar en dos tipos: Constitucionales y Ordinarios. Los primeros son aquellos que se encuentran contenidos en la constitución y los segundos los que se derivan de las leyes especiales que las regulan; ambos, unidos forman una parte de lo que se conoce como el Derecho positivo de un país.

En este capítulo estudiaremos en primer término el fundamento constitucional de los medios legales de defensa en materia administrativa.

Los fundamentos constitucionales de los recursos, son aquellas normas establecidas en la constitución, y siendo esta la ley fundamental del país, a ellos se debe sujetar toda la actividad, tanto del estado, como del particular.

Estos principios son los que se derivan de los preceptos constitucionales que garantizan determinados derechos fundamentales del individuo, que no pueden ser violados o menoscabados por la actividad impositiva del estado; y se pueden clasificar de la siguiente manera:

- A) PRINCIPIO DE AUDIENCIA.
- B) PRINCIPIO DE LEGALIDAD.
- C) PRINCIPIO DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

2.1. PRINCIPIO DE AUDIENCIA.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 14 constitucional, que a la letra dice:

"Nadie puede ser privado de la vida, 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. ¹⁰¹"

De los términos e interpretación de este precepto, se pueden derivar dos reglas:

a) Las autoridades fiscales y administrativas se deben sujetar estrictamente a las leyes ya establecidas.

b) Las leyes que regulen los procedimientos para determinar un crédito fiscal, multa o sanción administrativa, deben reconocer e incluir en sí el derecho del particular para ser oído y vencido en juicio, defenderse por medio de la presentación de sus pruebas y alegatos.

En materia administrativa se deben distinguir tres fases: la oficiosa, la ejecutiva y la contenciosa.

La primera, es el proceso para la determinación de un crédito fiscal, multa o sanción administrativa, y como ésta significa privar al particular de una parte de sus propiedades o derechos, es posible que la autoridad administrativa, se salga de los términos legales y entonces la afectación de los derechos de los particulares se hará por el acto administrativo, y no por la ley, por esta razón se debe dar al particular la oportunidad de ser oído para lograr el estricto cumplimiento de la ley siendo esta una de las garantías que otorga el artículo 14 constitucional; es decir, este precepto tiene el efecto de evitar que el particular sea privado de sus propiedades o derechos por un acto arbitrario de autoridad determinando los procedimientos legales que se deben seguir para tal efecto. ¹⁰²

En materia administrativa, para que se de cabal

¹⁰¹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ed. Porrúa, México 1994.

¹⁰² "Elementos de Finanzas Públicas", Flores Zavala, Ernesto; Ed. Porrúa Pág.179.

cumplimiento a este principio se deben satisfacer los siguientes requisitos:

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

2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal, que quien sostenga una cosa la demuestre; y que quien sostenga la contraria, pueda también comprobar su veracidad;

3.- Que cuando se agote la tramitación se dé oportunidad a los interesados para presentar sus alegatos;

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

La jurisprudencia ha señalado que el derecho de audiencia, en cuanto a la defensa procesal se impone tanto al legislador como a las autoridades administrativas. En el primer supuesto, los órganos legislativos deben establecer en las leyes que expidan los procedimientos que permitan la defensa de los derechos de los particulares por lo que, cuando el ordenamiento respectivo no proporcione esa oportunidad de audiencia, debe considerarse inconstitucional. Por lo que respecta a las autoridades administrativas la jurisprudencia de la Suprema Corte, ha establecido una obligación directa de proporcionar la oportunidad de defensa a los afectados, aun cuando la ley del acto no establezca, ni el procedimiento, ni las formalidades esenciales respectivas. ¹⁰⁰

La 2ª Sala de la Suprema Corte de Justicia, afirmó que "debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se ajusten a la ley, sino obligando al poder legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes.....salvo determinados casos de excepción que la misma constitución establece (expropiación, facultad económico-coactiva), las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos.....la idea de la

¹⁰⁰ Fix Zamudio, Hector, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", U.N.A.M.

constitución es que en todos los procedimientos que sigan las autoridades y que lleguen a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de presentar las defensas adecuadas. ¹¹¹

Podríamos resumir esta garantía diciendo que consiste en "ser oído y vencido en juicio", lo cual significa el cumplimiento de ser perfectamente atendido y en ningún momento quedar en estado de "indefensión".

Como lo señalamos anteriormente, este artículo consagra la garantía de audiencia, misma que podríamos considerar integrada por dos conceptos que son: formalidades esenciales del procedimiento y tribunales previamente establecidos.

Por la palabra "JUICIO", conforme a la expresada garantía de audiencia, debemos entender que para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14, sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento en que el afectado tenga plena participación, a efecto de producir su defensa.

Sin embargo, el concepto se traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a producir la aplicación del derecho a un conflicto real, otorgándose las garantías necesarias que tal conflicto llegase a requerir para la correcta aplicación de la ley.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto ha establecido lo siguiente:

"El artículo 14 constitucional al garantizar la posesión se refiere tanto a las autoridades jurisdiccionales como a las administrativas, por lo que estas, lo mismo que aquéllas no pueden privar a nadie de sus posesiones o derechos sin haberlo oído previamente en defensa, si así procede según el ordenamiento aplicable" ¹¹².

¹¹¹ Tomo LXII, Pág.950, Jiménez Silva, Semanario Judicial de la Federación.

¹¹² Semanario Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tomo XX, Pág.38.

El segundo concepto integral de la garantía de audiencia es la exigencia de "Tribunales previamente establecidos", este concepto se encuentra en íntima relación con el artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, o sea, aquéllos que fueron constituidos única y exclusivamente para conocer y juzgar una situación y después desaparecer.

Ahora bien la idea del tribunal no debe de entenderse, en su acepción meramente formal, o sea, considerar únicamente como tales a los órganos constitucionales o legalmente adscritos al poder judicial federal o local, sino que "las garantías individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se violen los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del procedimiento penal" ¹³⁹.

Por último tenemos el término "formalidades esenciales del procedimiento", conforme al cual la autoridad encargada de resolver un conflicto debe otorgar a las partes la oportunidad de defenderse, aun contra los actos emitidos o ejecutados por una autoridad; ya que de no hacerlo, se dejaría en total estado de indefensión al particular.

Los principios a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior nos los presenta, aunque de una manera indirecta, la Ley de Amparo al señalarlos lo siguiente:¹⁴⁰

"En los juicios seguidos ante Tribunales Civiles, Administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

I.- Cuando no se cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.

II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

III.- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

¹³⁹ Semanario Judicial de la Federación, (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tomo I, Pág.1552.

¹⁴⁰ ART.159, de la ley de Amparo vigente.

IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI.- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las partes, con excepción de las que fueron instrumentos públicos;

VIII.- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos, de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la Ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X.- Cuando el Tribunal Judicial, Administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el Juez, Magistrado o Miembro del Tribunal de Trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la Ley lo faculte expresamente para proceder;

XI.- En los demás casos análogos a los de las fracciones que proceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

Por otra parte, el interés del particular exige que la autoridad rija su actividad por una normatividad más eficaz para evitar que sea molestado en forma ilegal y arbitraria, para poder así conjuntar sus intereses y cumplir con las formalidades que constituyen la garantía de audiencia.

A este respecto, el maestro Carrillo Flores, en su obra denominada "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública", nos señala lo siguiente: "Falta una garantía del particular frente a la administración, o por lo menos en tres puntos fundamentales:

PRIMERO: En lo que se podría llamar zona reservada de jurisdicción frente a la administración: Así como en el reglamento se dice que no puede invadir una zona de reserva de la ley, puede hablarse de una zona de reserva de la jurisdicción que no debe invadir la autoridad administrativa. Hay claros preceptos especiales que en México establecen cierta zona de reserva de la

jurisdicción frente a la administración, como en el caso del artículo 21 constitucional que dice que la aplicación de las penas será exclusiva de la autoridad judicial; pero hay otras posibles zonas de reserva de la jurisdicción frente a la administración algunas fijadas, inclusive, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que urge determinar.

SEGUNDO: Falta una garantía que fije las bases para la interpretación de la ley por la autoridad administrativa; el artículo 14 Constitucional fija las bases para la interpretación de la ley en materia penal y en materia civil, pero no hay en cambio ninguna garantía que fije las bases en materia administrativa en cuanto a la interpretación que debe regir en sus normas, cuestión especialmente interesante cuando la norma consagra un poder discrecional...; y por último,

TERCERO: Falta una garantía que determine el procedimiento administrativo, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que el artículo 14 constitucional sólo garantiza la aplicación del procedimiento que establece, pero no obliga a esa ley a crear un procedimiento especial para la materia administrativa".

2.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este principio se encuentra establecido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que a la letra dice:

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

Antes se pensaba que la interpretación de este precepto sólo se refería a las autoridades ejecutoras en virtud de la amplia connotación que tienen de actos que ocasionan alguna molestia al individuo en su persona, familia y bienes enumerados en las disposiciones que tratamos, pero a través de la práctica ha venido cambiando el sentido y la interpretación a esta primera parte del artículo 16, ahora determina que dicho artículo abarca prácticamente todos los actos de autoridad que afecten al particular incluyendo a las autoridades ordenadoras, en virtud de que toda autoridad al expedir una resolución que esté lesionando

o vaya a lesionar los intereses propios de un particular debe estar debidamente fundada y motivada, es decir, tener un apoyo legal y exponer las causas que propiciaron la intervención de la autoridad; debiendo existir entre una y otra congruencia, esto es, que los actos que hayan motivado la intervención de la autoridad sean aquéllos que sean regulados por la ley y los preceptos concretos que la autoridad esté aplicando.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente jurisprudencia:

"De conformidad con el artículo 16 de la constitución, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención a esta disposición constitucional que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dándoselos a conocer al interesado, a efecto de que estén en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma, ya que, de lo contrario, se le infieren molestias infundadas e inmotivadas y consecuentemente se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada" (100).

Además como hemos dicho anteriormente tales actos deben de emanar de una autoridad, competente y ser fundados y motivados, consolidando así la garantía de legalidad de los actos de autoridad, que deriva del artículo 14 constitucional, pues el objeto que se persigue con dichas prevenciones, es asegurar que los actos de autoridad que afecten a los particulares se realicen en la forma y con las condiciones previstas por la ley (101).

La ley es la fuente principal de toda rama del derecho, según lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciar lo siguiente: "El Código Federal de Procedimientos civiles debe considerarse supletoriamente aplicable, (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a

(100) Margáin Manautu, Emilio. "Derecho Tributario Mexicano". México 1969.

(101) Lomeli Cerezo, Margarita. "El Poder Sancionador de la Administración Pública". México 1961.

todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este precepto, el hecho de que si en el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas salvo disposición expresa en contrario".⁽¹⁷⁾

La Suprema Corte de Justicia, ha sostenido las siguientes tesis: "las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues de no ser así, sería fácil suponer implícita cualquier facultad para emitir o ejecutar cualquier acto que tendría que ser arbitrario por carecer de fundamento legal"; "los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan una violación de garantías"; "las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no este fundada y motivada por alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías individuales consignadas en el artículo 16 constitucional"; También ha considerado que "las autoridades administrativas, por una parte sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por otra parte, la sola existencia de una ley que no ha sido aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a este el carácter de constitucional, por lo que si no se señala expresamente el fundamento del acto, este es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva alegue que por tratarse del cumplimiento de leyes de orden público... la simple omisión de una cita legal en la disposición administrativa, que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no pueden ser causa para que se perjudique el interés público"; "las autoridades administrativas deben expresar las disposiciones legales en que apoyan sus actos, y si no lo hacen, contra la ejecución de los mismos es procedente conceder la suspensión."⁽¹⁸⁾

El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho y al mismo tiempo la más importante de las columnas sobre las que se asienta el Derecho Administrativo. No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las determinaciones del poder legislativo, lo cual esta postulado por la división de poderes y por el

⁽¹⁷⁾ De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano" Ed. Porrúa 1992.

⁽¹⁸⁾ De La Garza, Sergio Francisco "Derecho Financiero Mexicano" Ed. Porrúa 1992, Pág. 676 y 677.

valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino al respeto absoluto en la creación de las normas administrativas y al orden jerárquico exigido por las fuentes, y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad o incluso, por autoridad de grado inferior, siempre que actúe en el ámbito de su competencia. De esto puede establecerse que el ámbito de vigencia del principio de legalidad supone:

- a) la sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general;
- b) la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes escritas del derecho.

De lo antes expuesto podemos resaltar como elemento básico del principio de legalidad: que las atribuciones y facultades administrativas tienen su apoyo inmediato en la ley, siendo imposible todo tipo de actuación que no haya sido previamente encomendada a la administración pública por el legislador.

En síntesis, los actos de autoridad que necesariamente deban supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 const., son todos los posiblemente imaginables, señalando concretamente los siguientes casos:

- a) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación de cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar que ésta sea un menoscabo, merma o disminución de su esfera jurídica o una restricción para el ejercicio de un derecho (acto de molestia en sentido estricto);
- b) En actos materialmente jurisdiccionales, penales o civiles; comprendiendo dentro de éste último a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato)
- c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquéllos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida restricción (actos de molestia en sentido lato).

PRINCIPIO DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

El principio de Fundamentación y motivación se encuentra consagrado en el artículo 16 constitucional, que a la letra dice:

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

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario que permanece consagrado en la constitución vigente, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el art.16 constitucional deben basarse en una disposición legal general que autorice dicho proceder, es decir, que ésta ley prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad. La fundamentación legal de todo acto de autoridad no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten.

La exigencia de fundar los actos, impone a las autoridades acatarse a las siguientes bases:

- a) El órgano que emite un acto debe estar investido de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica.
- b) A su vez dicho acto se debe prever en la norma jurídica y sujetarse en sentido y alcance a las disposiciones que la rijan.
- c) Que el acto se emita en un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen claramente los preceptos específicos que lo fundamentan.

En el tercer punto que acabamos de señalar, se hace mención del término "fundamentación" de los actos de la autoridad, lo cual no solamente quiere decir mencionar la ley; sino que también los artículos de esa misma ley en los que se basa el proceder de la autoridad, esto según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis:

"El requisito constitucional de legal fundamentación estriba, no en la invocación global de un código o de un cuerpo de disposiciones legales, pues de ser así bastaría que los mandamientos civiles se fundamentarían diciendo "con apoyo en las disposiciones del código civil", y así todas las ramas del derecho, lo cual evidentemente dejaría al particular en igual desamparo que si la garantía de fundamentación no existiera, así como expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no sujetarse esta al cause institucional de dicha garantía."¹¹⁹

"El requisito de fundamentación que exige el art. 16 constitucional, no se satisface con la citación de la ley de la materia, en que se haya apoyado la autoridad responsable, sino que es indispensable, para que el acto pueda reputarse fundado, que precise en concreto, el precepto legal en que pretenda sustentarse."¹²⁰

"El art. 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar expresamente su resolución, por lo que no es bastante para cumplir con esa obligación el que las autoridades citen globalmente un cuerpo de ley, ya que esta forma de ley obligaría a los interesados a adivinar cual fue el precepto expreso de esa ley en que pretendieron fundamentarse, lo que traería como consecuencia la deficiencia en la defensa del interesado."¹²¹

¹¹⁹ Amparo en revisión 1259/59, Octavio Ramos E., 10 Agosto 1959, Unanimidad 4 votos; Ponente José Rivera Tomo XXVI 2da. Sala.

¹²⁰ Amparo en Revisión 1645/60, Humberto Aviles Rocha, 16 Noviembre 1960; 5 votos, Ponente Felipe Tena Ramirez, Tomo LI, 2da. Sala Pág. 9, Sexta época.

¹²¹ Amparo en Revisión 183/58, Ludwing Bachman 8 Septiembre 1958, Unanimidad 4 Votos, José Rivera, Tomo XV, 2da. Sala, Pág. 16, Sexta época.

PRINCIPIO DE MOTIVACION.

El principio de motivación consiste en que el acto o circunstancia que la autoridad describa, sean aquéllos que realmente se encuentren descritos en la ley. Esto es, el concepto de motivación empleado en el art.16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

La motivación legal implica pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general en que funda el acto de molestia y el caso específico, ya que sin dicha adecuación, se violaría esta garantía por más que estuviera previsto el caso en la norma, es decir, aunque este legalmente fundado.

Para adecuar una norma jurídica al caso concreto, la autoridad respectiva, debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos previstos por la norma; estos motivos deben ir transcritos en el mismo mandamiento escrito, para que así, el particular los conozca y pueda concretar su defensa.

La Suprema Corte de Justicia, ha expresado lo siguiente: "el requisito de fundamentación y motivación exigido por el art.16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual implica para las autoridades la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia constitución, de manera que sus actos no parezcan emitidos arbitrariamente."¹²²

En conclusión, todo lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la garantía de legalidad, con lo que podemos indicar que la administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son: la competencia, el motivo, objeto, finalidades y forma.

¹²² Boletín de Información Judicial, Pág.474, "Constitución Política Mexicana, Comentada", Fix Zamudio, Hector, Pág.73.

En nuestra legislación el particular, lesionado en sus intereses legítimos, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la administración. Correlativamente es una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio. El principio de legalidad es la piedra angular del estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Todo acto irregular o arbitrario que emane de la administración pública se debe corregir dentro de un marco de derecho.

2.3. EL DERECHO DE PETICION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, se deriva de la garantía específica consagrada en el artículo 8º constitucional. En tal virtud la persona tiene la facultad de recurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta específicamente el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. Ante esto el estado y sus autoridades tienen la obligación de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les presenta. Dicho acuerdo no es otra cosa que la respuesta que la autoridad da al mismo y en la que se hace constar el parecer de la autoridad con respecto a la petición fundada; pero sin que esto implique la obligación de la autoridad de resolver en sentido afirmativo la petición del particular o concederle lo que solicita. Esto lo ratifica lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia, la cual asienta que, "la garantía del artículo 8º constitucional tiende a asegurar una respuesta sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. Por ello la autoridad cumple con dictar una respuesta a la pregunta o consulta del particular; siempre y cuando sea conforme a la ley, esto es, por escrito, fundada y motivada; así como que sea en forma pacífica y respetuosa.

El derecho de petición genéricamente considerado, es el basamento del derecho de acción procesal, esto es, la facultad de hacer actuar a los órganos jurisdiccionales a fin de que se resuelva una controversia o se defina una situación jurídica puesta a su consideración, como ocurre en la denominada jurisdicción voluntaria. También representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración pública.

CAPITULO III

EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

3.1. CONCEPTO DEL RECURSO.

El fundamento del recurso administrativo obedece en términos generales a las mismas causas a que obedece el recurso jurisdiccional, sin querer de ninguna manera afirmar que estos recursos sean iguales.

En su obra "Derecho Administrativo", el Doctor Andres Serra Rojas, trata precisamente esta cuestión y al respecto nos da a conocer lo siguiente: "La idea del recurso administrativo como la del recurso jurisdiccional se basa en la falibilidad humana. Es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas muy diversas y provocan perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general"¹⁹⁹⁹.

Ampliando estas ideas, el jurista mencionado nos da a conocer el criterio del maestro Franco Sodi al decirnos lo siguiente: "Por mi parte acepto tal criterio, puesto que si la sentencia tiene como presupuesto la verdad, y si en general cualquier resolución judicial para ser correcta supone, por parte del órgano jurisdiccional que la pronuncia una acertada apreciación de las cuestiones de hecho o de derecho que las motivan y le fueron planteadas debe reconocerse que el error, y la mala fe pueden desfigurar la verdad o cuestiones de hecho o de derecho, o más aún, es posible que, también errónea o maliciosamente, se haga una indebida aplicación de la ley. De aquí resulta la necesidad de garantizar tanto al individuo como a la sociedad la defensa de sus derechos contra las resoluciones judiciales elaboradas sobre motivaciones semejantes, y la única garantía práctica que hasta la fecha se ha encontrado consiste en el derecho reconocido a los interesados para impugnar aquellas resoluciones utilizando medios que, como lo señalamos, se denominan recursos los cuales permiten la revisión de la resolución bien por el mismo juez o tribunal que la dictó o bien por otro diferente, superior jerárquico del primero.

(23) Serra Rojas, Andres; "Derecho Administrativo". Tomo II, Ed. Porrúa, México 1992.

3.2. CONCEPTO DEL RECURSO EN GENERAL.

Para tener una idea más completa del Recurso Administrativo, vamos a ocuparnos primeramente del estudio en general de los recursos en la doctrina civilista, que es donde se ha tratado con más amplitud esta figura jurídica. Tomando en cuenta que los conceptos del Derecho Procesal Civil, han sido aplicados al Derecho Procesal Administrativo, no debemos ser indiferentes a lo que la doctrina civilista ha entendido por recursos, porque también estas ideas han sido tomadas como base para formular el concepto de recurso administrativo.

Parece que el término recurso, viene de la palabra latina **RECURRO**, que significa volver de nuevo. En efecto, la idea de recurso nos da a entender un nuevo examen, un nuevo estudio sobre una determinada cuestión que viene a perjudicar a una persona a través de la decisión de una autoridad.

Sin embargo, parece contrario a nuestro régimen de derecho, que el Estado a través de las diferentes autoridades pueda perjudicar a una persona, cuando precisamente su finalidad es protegerla contra los abusos de autoridades, el despotismo, la arbitrariedad y la falta de apego a la ley, a la cual están obligados a someterse.

Creemos que el fundamento filosófico de los recursos se halla en la imperfección humana que da lugar a la falibilidad de los jueces, y en la necesidad de que todos los derechos gocen de suficiente garantía.

Las resoluciones de los jueces, no siempre son como debieran ser, resultado de un minucioso y reflexivo estudio. Los jueces, además, no son infalibles ni están exentos de pasiones, y menos ahora que gozan de mayor independencia y que carecen de efectiva responsabilidad, sin otro freno que la opinión pública, generalmente desorientada, y el temor de que su amor propio y su fama se menoscaben con las repulsas del superior. Por eso a fin de subsanar en lo posible la injusticia de los jueces, se han conocido siempre como garantía de los derechos en litigio, los recursos en sus diversas manifestaciones.

Analizando la doctrina acerca de los recursos nos encontramos en general con estas mismas ideas. Así Aguilera de Paz y Rives, en su "Derecho Judicial", nos pone de manifiesto lo siguiente: "Por muy decidido que sea el propósito de los jueces

y tribunales de sujetarse al estricto cumplimiento de sus deberes, pueden incurrir en equivocaciones, aplicando indebidamente la ley ya que, al fin como hombres, no pueden substraerse a la falibilidad humana, y de aquí que se haya siempre reconocido la necesidad de establecer medios adecuados para la reparación de los agravios e injusticias que pudieran inferirse con esas posibles equivocaciones, concediéndose, al efecto, a quien se crea en ese sentido perjudicado, facultad para reclamar aquella reparación, sometiendo la resolución judicial que cause el agravio o injusticia al nuevo examen o revisión y enmienda, bien por el mismo juez o tribunal que la dictaró, o por otros jueces o tribunales superiores según los casos"⁽²⁴⁾.

Como podemos nosotros observar, este autor también considera que el fundamento de los recursos lo encontramos en la falibilidad humana. Y esta apreciación podemos afirmar que es en términos generales aceptada por la doctrina. Sin embargo, nuestra intención es tener una idea más completa del recurso, aparte de demostrar su justificación, y para ello nos parece de sumo interés, el estudio que de los recursos nos presenta el maestro Rivera Silva, porque en forma condensada nos expone los caracteres más sobre salientes de los recursos, así es que vamos a conocer sus ideas con relación a este punto:

"El camino marcado por la ley, no siempre es respetado por el órgano jurisdiccional. Bien puede suceder que el juez, en cuanto ser falible, equivoque sus interpretaciones y no decida lo que la ley ordena, o que llevado por intenciones dolosas salte conscientemente las fronteras de la equidad y tampoco decida lo que la propia ley ordena. Ahora bien determinada la posibilidad de una indebida aplicación de la ley, para evitar las malas consecuencias que esto puede ocasionar, se han establecido los recursos consistentes en medios legales que permiten que las resoluciones dictadas fuera del "curso" señalado por el Derecho, vuelvan al camino que él mismo ordena"⁽²⁵⁾. A este respecto el maestro Acero se expresa con toda claridad manifestando lo siguiente: "Por lo mismo que el fin de los recursos es remediar y enderezar las providencias torcidas, se evidencia que su fundamento es la falibilidad y las eventuales injusticias humanas que suponen y que no podían dejarse en lo posible sin ningún

(24) De Piña y Larrañaga; "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa S.A., México 1974

(25) De Piña y Larrañaga, "Instituciones de Derecho Procesal Civil".

correctivo" ¹⁹⁸⁴.

El recurso viene a ser, en términos sencillos, un segundo estudio sobre un punto que se estima que se emitió de una manera no apegada al derecho. Este segundo estudio no se hace en forma anárquica, pues está sujeto a los siguientes principios y restricciones:

I.- Restricciones del número de los recursos.- En tanto que a la sociedad le interesa la pronta administración de justicia, no es posible que contra una resolución se permita un sin número de revisiones que, indudablemente, retardarían la aplicación de la ley. Atento a esto, los recursos se encuentran limitados: sólo se permite un número limitado de revisiones.

II.- Restricciones en cuanto a la clase de resolución recurrida.- El legislador fija, de manera precisa, cuáles son las resoluciones que pueden ser objeto de resolución.

III.- Restricción del recurso concedido.- Siendo diversas las revisiones establecidas en la ley, las cuales constituyen los diversos recursos, no todas son concedidas contra una misma resolución pues ello entorpecería la administración de justicia. La ley, atendiendo a la esencia de las resoluciones recurribles, determina cuál es el medio de revisión que se concede en cada caso, generalmente, para cada resolución se da un recurso; sólo por excepción se conceden varios.

IV.- Restricción de tiempo.- Los recursos deben ser interpuestos dentro de un periodo establecido en la ley. La no fijación de un lapso para la interposición de los recursos implicaría una situación inestable en lo determinado por el órgano jurisdiccional, ya que nunca se podría establecer la verdad legal, por ignorarse si contra una resolución se interpondría en tiempo algún recurso.

V.- Restricción referente a la necesidad de interponer el recurso.- Basándose los recursos en la posibilidad del error, en la interpretación de la ley, el error por su propia esencia, no puede ser una regla, sino un caso de excepción. Tomando en cuenta este pensamiento, para que se presente la revisión que implica un recurso, es menester que alguien la solicite, pues de otra manera se consagraría el error como regla.

(26) De Piña y Larrañaga, "Instituciones de Derecho Procesal Civil".

VI.- Restricción relativa a que únicamente la partes pueden interponer el recurso.- Siendo las partes las únicas interesadas en la correcta aplicación de una ley, resulta obvio que sólo ellas pueden interponer los recursos.

Y tratando todavía más la idea del recurso en materia procesal, no podemos dejar de tomar en cuenta el estudio del maestro Eduardo Pallares⁽²⁷⁾, por ser sus estudios los más completos en la materia.

"Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente el recurso tiene por objeto nulificar la resolución"⁽²⁸⁾.

Agregando además una serie de principios de los cuales destacan como más importantes los siguientes:

1.- Los recursos son actos que se llevan a cabo a instancia de parte o de un tercero, y en el derecho común nunca lo pueden interponer el órgano jurisdiccional;

2.- Pertenecen a la categoría de las pretensiones en general, y su objeto es reformar una resolución judicial o revocarla;

3.- La reforma consiste en cambiar una resolución, substituyendo ésta por otra diversa que se apegue a la ley.

4.- Han de deducirse en el mismo proceso para que sean verdaderos recursos;

5.- La interposición de un recurso, como queda establecido, es actividad que sólo conviene a las partes o a los terceros y nunca al órgano jurisdiccional. Por excepción la ley

(27) Pallares, Eduardo; "Diccionario de Derecho Procesal Civil", México 1966, Ed. Porrua.

(28) Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil".

permite en determinados juicios de nulidad, de matrimonio y de rectificación de las actas del estado civil, que se realice la revisión de oficio de la sentencia de primer instancia; revisión que no constituye un recurso, aunque produzca alguno de los efectos que dan nacimiento a los recursos en general.

6.- Los recursos sólo se conceden cuando la parte que los hace valer sufre un "agravio" con la sentencia o resolución impugnadas; sin agravio no hay recurso, de lo que se deduce que las violaciones a la ley o a la doctrina que no perjudiquen a la parte, no son impugnables.

7.- Para que exista un agravio no es suficiente que la ley o los principios generales del derecho hayan sido violados por la resolución; es preciso, además, que la violación importe un daño a los intereses o derechos del recurrente;

8.- En cualquier instancia rige el principio de la "reformatio in pejus", que consiste en lo siguiente: si una de las partes impugna una resolución, y la otra se conforma con ella, tácita o expresamente, la sentencia que declare improcedente el recurso, no puede modificar la resolución impugnada dañando al recurrente". Este principio se funda en que los recursos los otorga la ley en beneficio de quien los utiliza, y no en su perjuicio. No rige en los casos de revisión de oficio.

9.- Cuando la parte agraviada se conforma tácita o expresamente con una resolución judicial, no puede impugnarla después porque su conformidad produce la caducidad del derecho de impugnación"²⁹.

Creemos que con estas ideas, tenemos una noción más completa del recurso y concluimos con las ideas del maestro De Pina y Larrañaga cuando nos dicen que "los recursos judiciales se establecen para garantizar un doble interés; el de las partes y el general o público, vinculado a la necesidad social de que la justicia se administre con el máximo de seguridad de acierto en sus fallos"³⁰.

(29) Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil".

(30) De Piña R. y Castillo Larrañaga J.; "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa S.A., México 1974.

Un buen sistema de recursos, constituye una de las garantías más firmes de la administración de justicia.

Por ello el legislador se ha preocupado siempre, de manera especial, en poner a disposición de los litigantes todo lo que se ha considerado indispensable para facilitar la rectificación de las resoluciones judiciales que, por cualquier circunstancia fundada se considere injusta, sin perjuicio de adoptar las prevenciones necesarias para impedir abusos.

De cualquier forma que estos medios impugnativos sean analizados, siempre tendrá vigencia la siguiente aceveración de Lerdo de Tejada:

"Los recursos contribuyen al afianzamiento de la seguridad jurídica, ya que sería inconcebible la administración de un estado de derecho sin los recursos o medios jurídicos que mantuviesen el principio de legalidad dentro de la administración pública"³¹.

Estas son, en general, las ideas que podemos aportar para la comprensión de los recursos en materia procesal no dejando de tomar en cuenta que para el estudio de los recursos administrativos, es absolutamente necesario tener pues, una idea del recurso en general, y con este examen creemos tenerla.

3.3. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Uno de los problemas más difíciles en el derecho es el relativo a la definición de sus instituciones, así como el determinar sus límites; por lo que la mayoría de los autores han buscado ordenar dichas instituciones examinando sus elementos y tratando de precisar su naturaleza jurídica y caracteres comunes, para llegar así a un concepto lo más perfecto y general que sea posible.

El concepto de recurso administrativo, es precisamente una de estas figuras jurídicas, en donde los autores que se han ocupado de definirlo no se han puesto de acuerdo, ya que mientras unos autores lo definen en razón de su naturaleza

³¹ Lerdo de Tejada, Francisco; "Código Fiscal de La Federación Comentado y anotado"; Centro de Investigación Tributaria; México 1972

intrínseca, como relación, instancia, derecho, jurídica, o bien como un medio legal; otros autores lo enfocan en cuanto a que lesiona los intereses de los particulares o en qué forma parte de las normas procesales administrativas, o más aun orientado su concepto a los órganos hacia los que va dirigido, o por último refiriéndose a la finalidad del recurso para modificar, anular o revocar una resolución administrativa.

Nuestra tarea principal acerca del concepto del recurso administrativo va a consistir en llevar a cabo un breve análisis de las definiciones que se han dado por algunos autores y que, a nuestro juicio nos parecen más importantes.

Como es de comprenderse esta labor de investigación de ninguna manera pretende ser exhaustiva; queremos llegar por este camino a encontrar una definición que, sin que necesariamente sea la más brillante por su contenido literario, sino que a nosotros nos parezca la más completa por reunir los elementos que caracterizan al Recurso Administrativo, y que naturalmente abarquen en lo posible los elementos de que nos trata el capítulo de este trabajo.

Pues bien, comenzando este análisis, encontramos la definición que nos proporciona Rodolfo Bulrich, quien nos dice: "se entiende por recurso la reclamación dirigida a una autoridad pública en defensa de un derecho o de un interés público legítimo".

Pensamos que la definición de este autor es demasiado vaga, porque si bien es cierto que esta definiendo el recurso administrativo, también es cierto que, a nuestro juicio, debe hacer referencia a la clase de autoridad pública a la que se dirige el recurso, ya que al dirigirse a una autoridad pública, como él nos lo apunta en su definición, no implica que estemos necesariamente frente a un recurso, porque con ese criterio entonces tendríamos que considerar que cualquier reclamación que se dirija a una autoridad pública, sería recurso, y esto, naturalmente que no es cierto.

"El recurso administrativo -dice Gazcón y Marin- constituye una vía jurídica para garantía de los derechos o intereses de los administrados, y cuando a él se refiere forma parte de las normas procesales administrativas. Implica el recurso, el derecho en favor del particular de suscitar una nueva resolución que confirma, anula o modifica aquella resolución

contra la cual se recurre" ~~esta~~.

Sin embargo no obstante que esta definición va acercándose más al concepto que se busca, creemos que esta incompleta, ya que tampoco hace referencia a la autoridad a que se dirige el recurso, que debe ser una autoridad administrativa, porque la doctrina está de acuerdo en considerar como elemento necesario, que el recurso deba interponerse ante una autoridad administrativa ante quien deba hacerse la impugnación; estas autoridades pueden ser: la misma autoridad que dicto el acto, la autoridad jerárquica superior, o bien un órgano creado por la ley exclusivamente para este fin, pero siempre ante una autoridad administrativa.

El maestro Antonio Carrillo Flores dice que cuando la autoridad no sea administrativa, sino judicial y consecuentemente cuando la resolución que emita no sea un acto administrativo, sino jurisdiccional, no ha de hablarse de un recurso administrativo, sino de un procedimiento judicial de impugnación de una decisión administrativa.

Rafael Bielsa, al referirse al recurso jerárquico nos dice: "El recurso jerárquico, en concepto nuestro, es una reclamación promovida contra una decisión o acto de un agente administrativo, ante el superior jerárquico para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente e implica una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa".

Aquí el concepto es más preciso, nada más que esta definición se refiere exclusivamente al recurso jerárquico, sin tomar en cuenta el recurso de revisión o reconsideración administrativa, y si se busca un concepto más completo no podemos aceptarlo; además, este concepto no hace referencia al plazo dentro del cual debe interponerse, que si bien es cierto que no es un elemento esencial para la existencia del recurso, si es un elemento necesario para su ejercicio.

Guido Zanobini, citado por Francisco López Nieto y Mallo, define los recurso como: "La instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo, presentada a la autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo a determinadas formas y dentro de

(32) "Tratado de Derecho Administrativo", Marienhoff, Miguel Pág. 207

los plazos prescritos por el derecho" (33).

Esta definición parecería completa, si el autor citado hiciera referencia en la misma al hecho de que el recurso administrativo debe apoyarse en una ley. Esto es, sería mejor que llamar instancia al recurso, como lo hace el autor, llamarlo medio legal, y este término implica que está apoyado en la ley, ya que la palabra instancia es sumamente amplia en su alcance, y se puede referir a cualquier autoridad, sin que necesariamente sea un verdadero recurso administrativo establecido por una ley.

El código Aduanero Peruano (34), no define el recurso administrativo; sin embargo, queriendo interpretar la idea que del recurso administrativo le quisieron dar los legisladores de este código, podemos decir que el recurso administrativo en esta legislación es un derecho legítimo, consagrado en una ley, que debe hacerse valer ante autoridades administrativas jerárquicamente superiores, por el directamente interesado o agraviado. Cabe hacer mención que se debe interponer ante la autoridad jerárquicamente superior, ya que este código no admite el recurso de reconsideración.

Ahora bien ese derecho consagrado a favor del interesado debe hacerse valer en determinado plazo y aunque no se establezca expresamente en este código creemos que la interposición del recurso, o lo que es lo mismo, el ejercicio del derecho que se hace valer por el interesado, tiene como finalidad modificar, reformar, o revocar la decisión que se combate.

Resumiendo las apreciaciones realizadas en esta legislación, podemos indicar que en ésta, conciben al Recurso Administrativo posiblemente como un derecho legítimo consagrado a favor de una persona determinada y que debe hacerse valer ante autoridades administrativas jerárquicamente superiores de aquélla que dictó el acto dentro de un determinado plazo y que tiene por finalidad revocar, reformar, o modificar ese mismo acto.

La Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en la

(33) "El Procedimiento Administrativo", Pág. 317

(34) Información proporcionada por la Embajada del Peru en México, del Código Aduanero Peruano.

República del Salvador⁽³⁵⁾, tampoco tiene un concepto del recurso administrativo, sin embargo, es pues indudable que en esta legislación el Recurso Administrativo, debe estar expresamente consagrado en una ley y que su interposición debe hacerse en un plazo determinado, con el fin de modificar, reformar o revocar la resolución que le afecta.

Pero en esta misma legislación encontramos una característica especial, que en la esfera administrativa, únicamente se admite el recurso que ella misma llama de Rectificación, o sea algo equivalente a lo que en México se llamaba Recurso de Reconsideración Administrativa y afirmamos esto porque contra las resoluciones que dicta la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, debe interponerse el Recurso de Apelación, así lo establece el artículo 31 de la citada ley; pero este recurso ya no es propiamente administrativo, sino que cae dentro de la esfera de lo contencioso administrativo en virtud de que aquí si hay dos partes en conflicto: el particular y el fiscal general de hacienda y un tercero que resuelve que es el Tribunal de Apelaciones.

Gabino Fraga nos dice: "El recurso administrativo constituye el 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 una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo"⁽³⁶⁾.

Para Bielsa: "Los recursos administrativos son medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer esta obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad u oportunidad la actuación de que el particular se queja".

Serra Rojas en su Obra "Derecho Administrativo" da el siguiente concepto: El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia administración pública para que lo revoque, anule o reforme.

(35) Información proporcionada por la Embajada del Salvador en México.

(36) Gabino Fraga; "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A., México 1968.

Para Marienhoff, "El recurso administrativo es un medio de impugnación a la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción"⁽³⁷⁾.

Para el Lic. Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, "...El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico"⁽³⁸⁾.

Dentro del ámbito jurisdiccional, así mismo, se ha precisado en inmejorable forma la naturaleza de los recursos administrativos, y su verdadero alcance dentro de la materia fiscal. En efecto el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una trascendental jurisprudencia sostuvo:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales para 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"⁽³⁹⁾.

(37) Marienhoff, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires 1965.

(38) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto; "Principios de Derecho Tributario". Editorial Pac S.A., México 1985.

(40) Informe del Primer Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito; México 1973, Pág.8

Ahora bien, además de la garantía procesal, los ordenamientos jurídicos suelen regular medios de impugnación ante la propia administración, que son los recursos administrativos, mismo que podemos definir como la impugnación de un acto administrativo ante el órgano de ese carácter, que lo emitió, realizándose dicho impugnación por el particular afectado por esa decisión, en tiempo y forma preestablecidos en la ley.

Los recursos administrativos se desenvuelven en el marco propio de la administración pública, que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden y la legalidad. Cuando llega a su conocimiento la queja por un acto irregular, a solicitud del agraviado, y aún por cualquier otro medio de información, las autoridades administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo. Los recursos administrativos representan un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica.

3.4. NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Al igual que el concepto del Recurso Administrativo, la doctrina no ha llegado a precisar de un modo uniforme la naturaleza jurídica de este recurso.

En realidad, mucho se ha discutido este problema. El punto de debate es el consistente en determinar si la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo ejecuta, al hacerlo, un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

Dos criterios doctrinalmente opuestos se han sostenido para tratar de resolver este problema.

El primer criterio consiste en afirmar que la autoridad administrativa cuando resuelve un recurso ejecuta un Acto de Naturaleza Jurisdiccional; el segundo criterio es aquel que sostiene que cuando se resuelve un recurso se realiza un Acto Administrativo .

El maestro Gabino Fraga⁽⁴¹⁾ nos resume las razones que la doctrina ha tomado en cuenta para considerar que cuando la autoridad administrativa resuelve un recurso ejecuta con ello un acto de Naturaleza Jurisdiccional, y dice que en pro de esta solución pueden señalarse las siguientes razones:

"En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esta controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades esenciales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

En tercer lugar, de acuerdo con el criterio de la doctrina y el de la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado por una resolución administrativa, puede optar, por reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen al respecto: que elegida una vía no puede ocurrirse a la otra⁽⁴²⁾.

Por lo tanto este grupo de autores, por todas estas razones, afirman que la autoridad que resuelve el recurso ejecuta un acto de naturaleza jurisdiccional, naturaleza de la cual participa también la resolución que emite; en consecuencia, los recursos administrativos son desde el punto de vista material, iguales a los recursos jurisdiccionales que conocen los tribunales administrativos, y sólo se distinguen desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al orden a que pertenezca la autoridad que los resuelva.

Sin embargo, los autores que sostienen que la

(41) Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa S.A., México 1968.

(42) Opus Cita. No.19

autoridad administrativa cuando resuelve un recurso ejecuta un Acto Administrativo, que es el segundo criterio que se ha sostenido en la discusión de la naturaleza jurídica del recurso, han criticado a la primera doctrina, que sostiene lo contrario, y en esta crítica apoyan su tesis de que la autoridad ejecuta un Acto Administrativo.

Nos referiremos a cada una de las objeciones que hace esta doctrina.

Así cuando la primera doctrina afirma que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, en contrario se alega "que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contrarias a las del particular.

Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá sostenerse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular"

El mismo maestro Gabino Fraga sigue diciendo: "García Oviedo sostiene que: " Los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacerse de sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, así mismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia" (43).

El maestro Nava Negrete, está de acuerdo, así mismo, en que no es fundamental la controversia para afirmar el carácter jurisdiccional del acto que decide el recurso, y agrega: "Opinión nuestra es que exista o no controversia, ésta no es el único elemento que configura lo jurisdiccional. Supongamos que existe la controversia, su decisión se deja a una de las partes en conflicto: la administración. Conclusión repudiada por el propio origen de la función jurisdiccional, la que ha de ejercerse

(43) De Piña y Larrañaga "Instituciones de Derecho Procesal Civil"

por un órgano estatal frente a las partes en litigio, pues de no ejercerla el estado, sería un arbitraje, y la posición que adopta el estado, evita que alguien sea juez y parte a la vez, situación última en la que se coloca la Administración en la decisión del recurso". Y agrega todavía: "No es exacto que el objeto del recurso sea decidir si el acto impugnado constituye o no una violación a la ley. Esta meta es propia del juez. La administración actuará conforme a derecho pero su función en el recurso administrativo es hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacer ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos".

Estamos de acuerdo con las ideas del maestro Nava Negrete en el sentido de que exista o no controversia, ésta no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, porque el acto jurisdiccional si es un acto distinto del administrativo, y aun del mismo acto legislativo, por su propia naturaleza, ya que toda función jurídica tiene necesariamente una finalidad, pretende un deber ser y se inspira en un precepto legal, porque es indudable que la finalidad de la jurisdicción es resolver, mediante la decisión imperativa de un tercero, que sería el juez, un conflicto que ha surgido entre dos esferas contra puestas de intereses.

Por otra parte, en realidad para que exista una controversia con la administración y el particular, sería necesario que las pretensiones fueran contra dictorias, y nosotros creo que debe hablarse de contra posición de intereses o tal vez de derechos, pero no de pretensiones, porque estas son exclusivamente personales, esto es, del sujeto individual. La pretensión existe antes del derecho, antes de la acción y después que ambos han fungido. Y aun en el caso de que se quisieran confundir pretensión con derecho y con acción, lo cual sería tan absurdo como asimilar la norma y la ejecución, considero que la contra posición de intereses nace después o sin el derecho, después de la definición del legislador, quien decide no sobre una situación creada, sino sobre un problema de regulación jurídica.

Además, en el acto jurisdiccional no se persigue el interés privado que buscan las partes, se prevé y decide sobre tales intereses.

Por estas razones no aceptamos que el acto que decide el recurso administrativo, tenga naturaleza jurisdiccional.

Por otro lado, cuando la primera doctrina afirmó

que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, y que por esta razón la autoridad que resuelve el recurso, al hacerlo, ejecuta un acto jurisdiccional; el grupo de autores que sostiene que no se trata de un acto jurisdiccional, sino administrativo, considera que la "similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquel se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no traicionan a la naturaleza jurídica de la función".

En el mismo sentido se orienta el maestro Nava Negrete al decirnos: "Innegable es el hecho que el legislador ha organizado el procedimiento de impugnación administrativa siguiendo las fases del modelo judicial: ofrecimiento y desahogo de pruebas, audiencia de alegatos, etc, la terminología delata la imitación: correr traslado, partes, agravios, apelación, proceso, etc." (44).

Y luego agrega: "Que la diversidad de los procedimientos no impone la diversidad de los poderes: administrativo, legislativo y judicial; o lo que es lo mismo, la naturaleza de la función jurisdiccional no se condiciona a la forma del procedimiento judicial ni de ningún otro. Las reformas que al procedimiento judicial imponga el legislador, no disminuyen ni modifican la naturaleza de la función jurisdiccional como tal. El procedimiento estará a las formas que le impriman las condiciones de realización de las funciones jurisdiccionales, legislativa y administrativa. El empleo del procedimiento legislativo por el juez no conduce a crear una ley (función legislativa); el uso del procedimiento judicial por el administrador no se concreta en sentencia (función jurisdiccional); la utilización del procedimiento administrativo o judicial por el legislador, no termina en ley. De lo contrario habría que aceptar como correctas las frases de Laband "por una ley (siguiendo el procedimiento legislativo) es posible tanto decidir un litigio jurídico pendiente como declarar la validez de un acto de gobierno, como reconocer o recusar una elección, como otorgar un indulto o amnistia" (45).

No se puede aceptar tampoco la afirmación de que la naturaleza jurídica del recurso se determine en función de la similitud de un procedimiento, porque sabemos que la mayoría de los procedimientos están organizados, siguiendo los caracteres

(44) Nava Negrete, Alfonso; "Recursos Administrativos en Justicia Administrativa"; Ed. Porrúa. México.

(45) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo".

generales del procedimiento judicial y si siguiéramos el criterio de la primera doctrina, llegaríamos a la conclusión de que como hay similitud en muchos procedimientos, entonces por ese sólo hechos todos esos procedimientos que fueran similares tendrían carácter jurisdiccional.

Ahora bien, si el procedimiento administrativo se organiza con formalidades especiales, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc., esto responde a un principio universal de justicia, o sea el derecho de defensa, dar a las partes la oportunidad de ser oídas y vencidas en juicio, y muy especialmente del particular afectado, cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo como lo exige nuestra carta magna y como lo exigen la mayoría de las legislaciones. Pero esto no nos autoriza a afirmar que este derecho de defensa, por el sólo hecho de que tiene similitud con el procedimiento judicial, deba tener necesariamente el carácter de judicial. Por esta razón no podemos aceptar que la similitud del procedimiento sea determinante para identificar al procedimiento administrativo como de naturaleza jurisdiccional.

Por otro lado, cuando la doctrina que considera la naturaleza jurídica del recurso como jurisdiccional afirma que lo es por el hecho de que la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso, la doctrina que sostiene el punto de vista contrario considera que: "La irrevocabilidad de las resoluciones que ponen fin a un recurso no bastan tampoco para negarle su carácter administrativo, pues existen también otros actos administrativos que participan de ese carácter irrevocable, sin que por lo demás pueda afirmarse como regla general la irrevocabilidad de dichas resoluciones"⁽⁴⁶⁾.

Volviendo a las ideas del maestro Nava Negrete, encontramos que tampoco él considera fundamental para determinar la naturaleza jurídica del recurso, el carácter de irrevocabilidad, al decirnos: "La irrevocabilidad de las resoluciones por la autoridad que las dicta, no da tinte de procedimiento al empleado para su producción. Las sentencias de un juez de primera instancia son actos jurisdiccionales indiscutibles e independientemente de lo prescrito por el artículo 683 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales: "Las sentencias no pueden ser revocadas por el juez que las dicta"⁽⁴⁷⁾.

(46) Nava Negrete, Alfonso "Derecho Procesal Administrativo"

(47) Nava Negrete, Alfonso "Derecho Procesal Administrativo".

Luego la irrevocabilidad que la ley da generalmente a las decisiones que ponen fin al recurso administrativo, no hace de la autoridad que las dicta, juez, ni juicio al procedimiento seguido para dictarlas, tampoco es juez ni juicio la autoridad y el procedimiento de producción, porque los actos elaborados no pueden ser revocados, de acuerdo con la ley, por la autoridad que los produjo.

Entonces concluimos que en materia administrativa no podemos hablar de juez ni de juicio, porque esto presumiría la naturaleza jurisdiccional del acto, sino de autoridad administrativa y de procedimiento administrativo, por lo tanto, de acuerdo con este criterio, el acto que decide el recurso es un acto administrativo, porque proviene de una autoridad administrativa y de un procedimiento administrativo.

Y esto es fácil de comprenderse, porque si se trata de intereses fundados en normas jurídico administrativas, en el procedimiento administrativo que se sigan no podrán ser examinados en cuanto al fondo derechos fundados en normas que no sean de carácter administrativo, es por eso que a las normas jurídico-administrativas corresponde un procedimiento determinado: el procedimiento administrativo, y como resultado de este procedimiento, un acto administrativo, que sería el que vendría a resolver el recurso interpuesto por el particular, cuando ha sido afectado su derecho.

Por lo tanto, en este razonamiento apoyamos nuestra convicción de que la autoridad administrativa al resolver el recurso planteado ante sus órganos realiza un acto administrativo y no jurisdiccional como se ha afirmado por la corriente de autores a que se ha hecho referencia.

Por último, a la afirmación que hace la doctrina inclinada por el acto jurisdiccional, en el sentido de que el particular afectado puede optar por el recurso administrativo o por el procedimiento judicial, se objeta lo siguiente: "que la ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambas tengan idéntica naturaleza, a menos que se demostrara que es indispensable que todos los actos administrativos deben tener un recurso judicial"⁽⁴⁸⁾

Y siguiendo el mismo orden de ideas, citaremos la

(48) Nava Negrete, Alfonso "Derecho Procesal Administrativo".

opinión del maestro Alfonso Nava Negrete al respecto, quien nos dice: "Si son equivalentes procedimiento administrativo y procedimiento judicial por cuanto ambos brinda al particular la oportunidad de la satisfacción de sus pretensiones de justicia, pero sólo hasta aquí. Y suponiendo que la ley determine que el ejercicio de la vía jurisdiccional impida después recurrir a la administrativa y que nunca a la inversa, seguramente para evitar resoluciones contradictorias, se está aceptando de ante mano su diferencia. En suma, estamos convencidos que el conjunto de actuaciones mediante las cuales la administración dicta sus resoluciones, especialmente en cuanto éstas afectan derechos de particulares, no constituyen un proceso, sino un procedimiento"⁽⁴⁹⁾.

Naturalmente que este derecho de opción que tiene el particular afectado por una resolución administrativa, es precisamente eso, una opción, es decir, puede utilizar una vía o puede utilizar la otra sin que necesariamente deban identificarse ambas vías por el sólo hecho de poder tomar una u otra, porque esto sería tanto como determinar la naturaleza jurídica de estos procedimientos en función del derecho que tiene el particular en escoger una vía o de optar por la otra.

Lo que aquí la ley trata de proteger es precisamente una violación que se ha cometido en contra de una persona, y este espíritu de protección al derecho violado, es más amplio porque en realidad el afectado tiene dos caminos a seguir, que no son precisamente iguales en cuanto están hechos de diferente naturaleza; sin embargo, ambos caminos persiguen un mismo efecto: reformar, anular o revocar una decisión injusta. Este es en último término, en realidad, el fin propio de todo derecho: proteger a las partes de una decisión que no respete todas las exigencias previstas por la ley.

Concluimos pues, que no es determinante el paralelismo que se establece en favor del particular con relación a las dos vías de impugnación, para afirmar que son de idéntica naturaleza el procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional.

Y mucho menos sería razón suficiente para afirmar la identidad de la naturaleza de estos procedimientos, la circunstancia de que elegida una vía no puede acudir a la otra, porque dentro de la lógica más estricta, cuando las diferentes

(49) Nava Negrete, Alfonso "Derecho Procesal Administrativo".

leyes administrativas hablan de este derecho de opción, es precisamente para dar a entender que se elige una vía o se elige la otra, pero siempre nada más una vía. De otra manera no se justificaria que se hablara de que el particular puede optar; simple y sencillamente la ley determinaria que el afectado tiene dos vías.

Es más la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también así lo ha entendido al decirnos en una de sus ejecutorias que encontramos en el tomo XLVI, Pág.1564, relativa al amparo interpuesto por Luis Juan Garcia.

"Aunque exista la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que no procede el recurso en que se reclaman actos que puedan ser reparados mediante la interposición de un recurso ordinario, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto varias veces que si respecto de un acto administrativo, la ley concede un recurso ante la misma autoridad administrativa y otro de revocación de ese acto ante la autoridad judicial, agotado uno de esos medios por el interesado, no puede exigirsele que haga uso también del otro medio antes de ocurrir en demanda de amparo, porque a veces la propia ley aplicable al caso prohíbe semejante procedimiento, y porque sin existir una disposición legal en este sentido, se imponen al quejoso molestias innecesarias, desvirtuándose la eficacia del juicio de amparo, porque con la interposición de uno de esos dos medios quedo discutida ampliamente la cuestión que motiva la controversia, y el quejoso tuvo amplia oportunidad de defenderse por los medios ordinarios, que es lo que se propone la ley constitucional al declarar improcedente el juicio de amparo contra actos que no tengan el carácter de definitivos".

Luego el razonamiento en que apoyan su tesis estos autores, a nuestro juicio, realmente le falta de solidez, pues al decirnos que la resolución que pone fin a un recurso es de naturaleza jurisdiccional porque elegida una vía, no puede ocurrirse a la otra, esto es consecuencia directa del derecho de opción y del principio de defensa otorgado por la misma ley; y no es de naturaleza misma del acto que decide el recurso.

Pese a que con la tesis antes expuesta, se presenta la posición que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adopta al respecto, creo necesario ahondar más al respecto transcribiendo una ejecutoria, donde en forma más o menos clara hace notar la diferencia de las resoluciones de la autoridad administrativa y de la autoridad judicial.

"En lo relativo a la estabilidad de las resoluciones de carácter administrativo, no puede hablarse propiamente de cosa juzgada, ya que la autoridad administrativa, a diferencia de la judicial, no puede quedar sujeta en una forma absoluta e invariable a sus decisiones, puesto que actúa en un medio y con propósitos en que el interés público tiene importancia capital y, por tanto, en condiciones muy diversas a las que norman y caracterizan una controversia judicial y el acto que la decide"⁽⁵⁰⁾.

Y todavía hay otra tesis relacionada que establece precedente, pero no jurisprudencia, que es muy interesante porque se refiere en forma expresa a las funciones jurisdiccionales y administrativas. Aunque hable de reconsideración administrativa, la consideramos muy interesante para el tema que nos ocupa, por ello la transcribimos a continuación:

"La jurisprudencia relativa a que el recurso de reconsideración interrumpe el término para promover el juicio de garantías, cuando sea admitido, tramitado y resuelto por la autoridad responsable no comprende los actos de las autoridades que tienen funciones jurisdiccionales, como lo es el jurado de revisión, sino exclusivamente los actos de naturaleza administrativa".⁽⁵¹⁾

Otros fallos de la Corte al respecto ponen también de manifiesto el carácter administrativo de las resoluciones que deciden el recurso:

(50) TOMO LXIII, Pág.947, Jiménez Silva Hermanos, del Semanario Judicial de la Federación.

(51) TOMO LXVII, Pág.3154. Semanario Judicial de la Federación.

"Es inexacto que los recursos, dentro de nuestro sistema legal, únicamente procedan ante la autoridad judicial y nunca ante autoridades administrativas, al contrario, el artículo 107 Constitucional en su fracción VI, y el artículo 73, Fracción XV de la Ley de Amparo, se refieren entre otras resoluciones a las autoridades administrativas que no tienen definitividad, por ser impugnables las mismas resoluciones, ante la potestad ejecutiva, mediante recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial".⁽⁵²⁾

3.5. JUSTIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La razón de este tema es la de dar un porque o un motivo de la existencia del tema que abordamos; pero considerando todo lo ya presentado, podemos deducir lo siguiente: "El Recurso Administrativo, es el elemento más idóneo para procurar la legalidad y la constitucionalidad de un acto emitido por autoridad administrativa".

En éste capítulo abordaremos un punto de vital importancia, que consiste en determinar si el recurso administrativo es realmente una figura jurídica necesaria, o si, por el contrario, representa un obstáculo para el ejercicio de la función administrativa y, por ende, contribuye a su ineficiencia.

Empezaremos por analizar la necesidad del recurso administrativo como derecho de instancia del particular frente a la administración.

Jéze se refiere en forma genérica a la necesidad de la instauración de los recursos jurisdiccionales, al sostener la siguiente tesis: "...la ausencia, en un país, de recursos jurisdiccionales ampliamente abiertos, es una causa de perturbaciones sociales y de anarquía. Todos los espíritus liberales tienen el sentimiento de que un individuo no puede ser víctima de

(52) Ley de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1994.

una ilegalidad sin que exista para ello un remedio..."⁽⁵³⁾. Este mismo argumento tiene plena validez para fundamentar la existencia de los recursos administrativos.

Nava Negrete, manifiesta que hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los Recursos Administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades, agregando además lo siguiente: "Bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente ... También las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas"⁽⁵⁴⁾

Rafael Bielsa y Jorge Escola remarcan la necesidad de la creación de recursos administrativos, al expresar cada uno de ellos, respectivamente, que:

"Donde la función Pública está reglada por estatutos, y las atribuciones administrativas claramente determinadas, toda transgresión de la ley que lesiona un derecho subjetivo autoriza el ejercicio de acciones o recursos contenciosos..."⁽⁵⁵⁾

"No hemos de referirnos aquí a la relación que existe entre el régimen de los recursos y la democracia y entre los recursos y la justicia... Baste consignar que, actualmente repugna a nuestra mentalidad jurídica la existencia de resoluciones o disposiciones que sean irrecurribles... En conclusión, pues, 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 constitucio-

(53) Jeze, Gastón. "Principios Generales del Derecho Administrativo". Pág.361.

(54) Nava Negrete, Alfonso. "Recursos Administrativos, en Justicia Administrativa", Pág.42.

(55) Bielsa, Rafael; "Recurso Administrativos", Ed. Porrúa S.A. Pág.15.

nalmente les corresponde"⁽⁵⁶⁾

Como podemos observar de lo anterior se deduce que los juristas antes mencionados, coinciden en que se debe instaurar un medio de defensa que garantice el derecho de audiencia y controle la legalidad de los actos de la administración, y coinciden todos ellos, en que el medio ideal para estos efectos, es el Recurso Administrativo.

Por lo que se refiere a la parte negativa de nuestro tema, es decir, las desventajas del recurso administrativo, Emilio Margain Manatu, nos hace una enumeración de ellas, pero creo necesario, anotar primero lo que él considera las ventajas del mismo.

A) El recurso administrativo permite a las autoridades que lo emitieron, "lavar la ropa sucia en casa", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevadas a un tribunal.

B) Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existente en la ley, que quizá no convengan que el reclamante exhiba en un tribunal.

C) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a la justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que el tribunal no puede examinar..."

D) Al actuar el recurso como un "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.

E) Para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa."⁽⁵⁷⁾

(56) Escola, Hector Jorge. "Recursos Administrativos". Pág.210

(57) Margain Manatu, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Págs.162, 163 y 164.

En cuanto a las desventajas, enuncia las siguientes:

A) Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la ya resolución ya existente.

B) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.

C) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón procurará retardar, lo mas posible, la solución del caso.

Resumiendo lo anterior, las desventajas que podemos deducir, son únicamente aquellas que se presenten o realicen, por la actitud que la autoridad asuma durante el procedimiento o en su resolución, no así por la esencia del mismo.

Es cierto que en los capítulos anteriores, se hace un fuerte impulso a la corriente que afirma que el recurso es un derecho del particular, y una obligación, por parte del estado, para brindarlo al gobernado; pero que pasa cuando el gobernado sabiendo que incurrió en una situación que merece sanción y que está correctamente aplicada, busca con la aplicación del recurso, únicamente dilatar la ejecución de la sanción, en este caso, el recurso ya no esta cumpliendo con su función, debido a que se esta utilizando con fines totalmente contrarios para los que fue creado, pero ello no es atribuible a la institución misma, sino al gobernado. A nosotros como abogados nos corresponde reflexionar sobre el fin que le daremos a esta institución.

3.6. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Una vez analizados los puntos anteriores, procederemos a presentar los elementos del recurso y sus características, para lo que expondremos lo que al respecto nos presentan algunos autores.

(58) Margain Manatu, Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Pág.165.

Para iniciar el desarrollo de este inciso presentaremos lo que el Lic. Francisco Lerdo de Tejada nos dice al respecto: "...Todo recurso administrativo contiene los siguientes elementos esenciales:

- 1.- La Ley (No reglamento) que establezca el recurso.
- 2.- El Acto Administrativo o Resolución Administrativa de carácter definitivo.
- 3.- El Derecho Afectado o Lesionado por el acto o resolución definitivas.
- 4.- Competencia de la Autoridad Administrativa para conocer el asunto..."⁽⁵⁹⁾

Ahora bien, como se observa de la primera característica del recurso mencionado por el maestro Lerdo de Tejada, debe contenerse en una Ley y no en un reglamento, en efecto nuestra carta magna en sus artículos 31 Frac. IV; 50, 70, 74, 76, 104 entre otros, se prevé que las facultades para la creación de leyes federales, reside exclusivamente en el Congreso de la Unión, como el Supremo Poder Legislativo, como por ejemplo, en materia tributaria la propia fracción IV del art.31 constitucional, establece que: "...se contribuirá al gasto público como lo dispongan las leyes..." pero no dice los reglamentos o las circulares de ahí que además no es posible que en el recurso administrativo, cuya finalidad es en todo caso combatir algún acto de autoridad que lesione los intereses del particular, tenga como origen otra fuente jurídica distinta a la ley.

Así mismo hay que aclarar que en nuestro derecho positivo mexicano conforme a su jerarquía las leyes guarden una interrelación, pero esta delimitada claramente tanto en su obligatoriedad como en su jurisdicción, por lo que nunca una ley de menor jerarquía podrá anteponerse a lo dispuesto a una jerárquicamente superior, como lo es por ejemplo una Ley Federal y mucho menos a nuestra Constitución Federal, siendo que incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia ha dejado clara esta situación, empero puede suceder que un recurso este contemplado en una ley federal emanada del Congreso de la Unión y que un reglamento creado "exprofeso" lo detalle y explique, sin embargo no podrá

(59) Lerdo de Tejada, G. Francisco, "Ensayo de Instancia de Aclaración y Clasificación de Grado de Riesgo", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México", Enero-Abril 1985, No.23, Págs.21 y 22.

ampliarlo, es decir, darle más contenido y proyección que el que la propia ley le ha dado, tal es el caso de la Ley del Seguro Social que prevé en su artículo 274 el Recurso de Inconformidad y que es claramente detallado en el reglamento del mismo nombre.

Por lo que hace a la segunda característica que el Lic. Francisco Lerdo de Tejada señala del recurso, cabe mencionar que todo acto de autoridad que pretenda ser impugnado ante la propia autoridad que lo emitió o ante un tribunal competente o a bien mediante el juicio de amparo, tendrá que reunir efectivamente ésta característica que la doctrina ha denominado Principio de definitividad y que simple y llanamente consiste en que para impugnarlo en cualquier instancia debe agotarse previamente el o los recursos que la ley señale, debiendo aclararse, tal como se indicó líneas atrás, que la propia ley establece cuando el recurso es:

- a) De agotamiento obligatorio (antes de acudir a otra instancia)
- b) De agotamiento optativo (antes de acudir a otra instancia).

Siendo de una u otra, el acto adquirirá el carácter de DEFINITIVO, de lo contrario si se interpone el recurso administrativo, en la fase que sea, éste se sobreseerá por adolecer de ésta característica.

Por lo que hace a la característica que el Lic. Lerdo de Tejada denomina como "El derecho afectado o lesionado por el acto o resolución definitivos", éste se puede traducir en lo que se conoce procesalmente como: "Interés Jurídico", es decir, algún menoscabo o lesión en nuestra esfera jurídica de lo contrario no resultaría siquiera lógico que solicitemos la revisión de un acto que no nos perjudique, ni nos cause daño o menoscabo alguno.

Ahora bien tal como se ha señalado a lo largo de éste trabajo por lo que toca a la última característica del recurso administrativo propuesta por el Lic. Lerdo de Tejada, quien claramente la denomina como: Competencia de la Autoridad Administrativa para conocer del asunto", hemos esbozado que dicha competencia resulta ser de manera conceptual uno de los requisitos primordiales que debe tener toda autoridad, no sólo para conocer de un acto administrativo cuya revisión se solicite, sino que deba reunir la propia autoridad emisora de todo acto, máxime cuando éste pueda causar en forma directa o bien indirecta, alguna lesión a algún particular, es por ello que las autoridades administrativas que se encuentran investidas de

facultades mediante la figura jurídica-administrativa de la "delegación" deberán tener claramente sus facultades, por lo que la doctrina en general ha denominado a los actos que de ellas emanan, como "Actos Reglamentados", ya que son precisamente materia y producto de un acto de autoridad "Reglado" y por ende conforme a Derecho.

En el mismo orden de ideas el maestro Margain Manatu amplía el concepto técnico del recurso administrativo y más aun lo detalla aportando valiosos elementos para nuestro estudio, a saber: "...Las clasificaciones más importantes de las distintas clases de recursos o medios de defensa que ante la administración pública pueden hacer valer, atendiendo a sus finalidades, objetivos y naturaleza, tenemos que se clasifican:

- A) En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- B) En atención a quien lo interpone.
- C) En atención al objeto que se persigue.
- D) En atención a la materia.
- E) En atención al ordenamiento que lo establece.
- F) En atención a su naturaleza...⁽⁶⁰⁾

Siguiendo al maestro Margain Manatu, encontramos que en la primera clasificación existen dos tipos de Recursos Administrativos:

- a) Los que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto.
- b) De los que conoce otra autoridad sea superior jerárquico u otra con facultades para ello.

En lo que toca a la segunda clasificación, tenemos

(60) Margain Manatu, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Ed. Universitaria Potosina. 1982 Págs. 173 a 178.

que se puede a su vez subdividir en:

- a) Por quien tenga interés jurídico directo
- b) Por quien tenga interés jurídico indirecto⁽⁶¹⁾

Cabe señalar que por interés jurídico indirecto tanto la doctrina como la legislación positiva vigente han establecido que los terceros, los herederos y los causahabientes, podrán así considerarse; en la clasificación denominada "En atención al objeto que se persigue" el maestro Manatu nos dice que puede subdividirse en:

- a) Recurso de Reconsideración o Revocación: cuya finalidad será que la propia autoridad emisora del acto revise el asunto de "forma".
- b) Recurso de Revisión: Que tiene por finalidad que la autoridad jerárquicamente superior revise el fondo del negocio cuya impugnación se plantea.

En la clasificación denominada "En atención a la materia" sólo se puede apuntar que, de acuerdo al carácter del acto, este tendrá que registrarse por una u otra materia jurídica, de ahí que encontraremos recursos de Derecho Privado y de Derecho Público.

Por lo que hace a la clasificación denominada "En atención al ordenamiento que lo establece" se puede señalar de nueva cuenta que primeramente un Recurso lo es efectivamente, no por la designación propia y absoluta que de él hagamos, sino porque esté establecido en un cuerpo formalmente legislativo, es decir, en una ley emanada del congreso.

Por último el maestro Manatu, en la clasificación que denomina "En atención a su naturaleza", menciona lo que ya se ha estudiado y que se refiere al agotamiento del Recurso Administrativo, antes de acudir a otra instancia.

En lo que respecta a los **ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO**, el maestro Margain Manatu, los divide prima-

(61) Margain Manatu, Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Pág. 179 y 180.

riamente en dos grupos:

- A) ELEMENTOS ESENCIALES O DE VALIDEZ.
- B) ELEMENTOS SECUNDARIOS.

Como elementos esenciales el maestro Margain nos dice:

- 1.- Que el recurso administrativo este establecido por el ordenamiento legal correspondiente, situación que ya se ha agotado debidamente en líneas atrás.
- 2.- La existencia de una resolución administrativa.- En este punto cabe señalar que la sola existencia de una resolución administrativa, no abre la posibilidad de poner en movimiento la "actividad administrativa", por lo que dicha resolución tendrá que ser de manera "Sine qua non":

- a) Definitiva
- b) Personal y concreta.
- c) Que cause un agravio
- d) Que conste por escrito (excepción derivada de la "Negativa Ficta")
- e) Que sea nueva.

De esta forma y observando que casi todos los elementos que la resolución administrativa requiere para su eficacia y eventual impugnación resultan claros y objetivos, restará abundar sólo un poco en el aspecto de novedad contemplado en el inciso "e)" antes mencionado; que la resolución sea nueva significa que lo que ella resuelva debe referirse en forma directa y objetiva a hechos que no sean materia de una anterior impugnación, que no han sido materia de un recurso especial, pero sobre todo que no han sido consentidos.

Por lo que hace a los elementos secundarios encontramos que son:

- a) El término dentro del cual se ha de hacer valer.
- b) La autoridad ante quien se interponga.

- c) El periodo de admisión de pruebas.
- d) El plazo en el cual ha de resolverse el recurso, una vez desahogadas las pruebas.
- e) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales jurisdiccionales.⁽⁶²⁾

En efecto tal como lo apunta el Lic. Margain Manatu, el recurso administrativo debe interponerse dentro del término que al efecto señala la ley que lo contempla, ya que de lo contrario se atendería supletoriamente a lo dispuesto por el art.121 de Código Fiscal de la Federación; a decir verdad dentro del capítulo denominado "De los Procedimientos Administrativos", del mismo se contienen "Las Disposiciones generales de los recursos administrativos", donde se prevén como únicos recursos administrativos:

-El Recurso de Revocación.

-El Recurso de Oposición al Procedimiento administrativo de ejecución.⁽⁶³⁾

Para mayor abundamiento es pertinente señalar que la ley como fuente formal del derecho, sólo contempla de manera general, abstracta e impersonal, los casos y situaciones resultantes de la práctica, por lo que es necesario atender a diversos criterios de aplicación para su efectividad y cumplimiento, vemos por ejemplo, que el propio Código fiscal de la Federación es omiso respecto a la autoridad ante quien deben interponerse los recursos, así como de la autoridad que ha de resolverlos, lo anterior tratándose de los propios recursos administrativos oficiosos, contemplados en cada ley administrativa, de ésta forma encontramos que en el art.125 de la misma ley, omite el mencionar ante que autoridad se debe

(62) Margain Manatu, Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Págs. 184 a 187.

(63) Al quedar derogado el Recurso de Nulidad de Notificaciones como tal, por la reforma de 1988, por excepción puede seguirse interponiendo, no como recurso administrativo, sino directamente en la instancia oficiosa o contenciosa correspondiente, en otras palabras se podrá invocar la nulidad de notificaciones (Institución Jurídica que prevalece en nuestro Derecho Positivo), dentro del escrito del Recurso o Juicio que corresponda, debiéndose por ende resolver en el mismo expediente, y ahora con más celeridad que antes.

interponer el mencionado recurso administrativo, por lo que se debe presentar en cada caso, (donde la ley de la materia sea igualmente omisiva ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, atendiendo a lo dispuesto en art.121 de la misma ley, cosa similar ocurre con el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Por lo que hace al elemento denominado "Periodo de admisión de pruebas", es conveniente indicar que toda vez que es periodo de admisión y no de ofrecimiento, compete exclusivamente a la autoridad administrativa el "admitir" las probanzas ofrecidas por el particular dentro del curso del procedimiento y antes de dictar su resolución. Por su parte el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación establece que: "...En los recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones...no se considera comprendida en ésta prohibición la petición de informe a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos..."(64). Existen dentro de este numeral dos principios que respetan la "Garantía de Audiencia" consagrada en nuestra Norma fundamental, y que se traduce en la efectiva defensa de los particulares, antes de dictar una resolución que pudiera afectar su esfera jurídica; en efecto, estos dos principios son a saber:

- A) El poder presentar pruebas supervenientes en cualquier tiempo y antes de que se dicte la resolución del recurso.
- B) Que la autoridad tiene plenas facultades para recibir cualquier tipo de pruebas que pudieran normar su criterio y con las que se demostrará tanto los hechos del acto que se impugna, como la legalidad o ilegalidad del mismo.

Por lo que hace al cuarto elemento, la ley de la materia, particularmente en su artículo 131 (Código Fiscal Federal), establece claramente lo siguiente: "...la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado...", éste precepto, en principio habla por sí sólo y se encuentra sustentado en la figura jurídica de la Negativa Ficta, que consiste en que cuando una petición formulada por un particular en términos del artículo 8 de nuestra

(64) Código Fiscal de la Federación, Dofiscal Editores, 1993.

Constitución, no se ha resuelto, ni dado contestación en un plazo de 4 meses, se entiende como **CONTESTADA EN SENTIDO NEGATIVO**; efectivamente como ya se apunto esta institución tiene como fundamento el artículo 8 Constitucional y garantiza al particular que las peticiones formuladas a las autoridades, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, le han de ser contestadas en un plazo no mayor de cuatro meses, (art.31 y 131 del Código Fiscal Federal) pudiendo tener como solución alguna de las siguientes alternativas:

- a) Esperar la contestación;
- b) Recurrir la Negativa Ficta mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación;
- c) Impugnar la falta de contestación mediante juicio de amparo.

Cabe indicar que si se opta por recurrir el acto (Negativa Ficta) mediante el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se podrá llevar a cabo en cualquier momento, (después de haber pasado en exceso los cuatro meses citados) y sin atender al plazo de 45 días, que ordinariamente se tienen en el mencionado juicio de Nulidad (art.131 y 207 C.F.F.). A mayor abundamiento cabe resaltar que ya que el particular al Impugnar la "Negativa Ficta" no conoce cuales fueron las causas que la autoridad tuvo para no contestar o bien el fundamento y la motivación de dicho acto, la ley de la materia en su artículo 210 prevé el que se dé un plazo de 45 días al particular, una vez que hubo contestado la demanda la autoridad, para ampliar su demanda, configurándose de ésta forma un derecho pleno del particular contra el silencio de la autoridad administrativa, por último, no hay que soslayar que tal como se indicó líneas atrás, si el particular optará por recurrir el silencio de la autoridad mediante Juicio de Amparo, sólo podrá conseguir, en última instancia, si se concede el amparo respectivo, el que la autoridad rinda su contestación, pero sin algún sentido en particular, ya que la "Litis" prácticamente no se ha fijado, y solo versará el amparo sobre la violación a la garantía constitucional de la "Falta de Contestación" (En un plazo breve o 4 meses).

Retomando las ideas antes vertidas, respecto a los elementos del Recurso Administrativo, falta precisar el punto denominado "Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales jurisdiccionales", aquí sólo cabe hacer indicar que toda resolución desfavorable al particular que se emita como consecuencia de algún recurso administrativo, y que adquiera por cualquier forma el carácter de definitivo, deberá tener como un derecho consubstancial al propio acto y en favor del particular

"La libertad de poder impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

C A P I T U L O I V .

En el presente capítulo se hará una explicación de la forma en que se aplican los elementos que se desarrollaron anteriormente, a las leyes específicas y actos concretos de algunas autoridades públicas en cumplimiento de sus funciones; presentaremos los recursos que proceden como vía legal para interposición por parte del particular en defensa de sus derechos, así como un breve desarrollo del estudio de sus elementos.

Es lógico pensar que son muchos y variados los actos de la autoridad y por ellos son también muchos los recursos que el particular puede hacer valer contra ellos, pero en base a lo ya estudiado, nosotros únicamente pretendemos realizar el desarrollo de una institución que consideramos básica para el proceder de un particular en defensa de sus derechos, que es el recurso administrativo, el cual dependiendo de la autoridad y la materia, recibe diferentes nombres, pero su finalidad es la misma, la protección de los derechos de los particulares.

En este capítulo, que en sí es el objeto del presente trabajo, pretendemos presentar los tipos de recursos administrativos que un particular, ya sea persona física o moral, puede hacer valer contra los actos de autoridad en algunas de sus áreas de desarrollo. A continuación mencionaremos las siguientes:

- En materia bancaria.
- " " ecológica y protección ambiental.
- " " de aguas.
- " " religiosa.
- " " protección al consumidor.
- " " derechos de autor.

Una vez expuesto lo anterior, no nos queda más que dar inicio al presente trabajo, el cual se realizará en el orden que presentó el listado anterior.

4.1. RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA BANCARIO.

ANTECEDENTES.

La actividad bancaria en nuestro país, como en muchos otros, ha sido muy cambiante, ya que a través del tiempo se han realizado múltiples esfuerzos por crear un sistema bancario y crediticio fuerte y estable, mismo que consideramos que actualmente se esta logrando; pero para llegar a esto no podemos pasar por alto los esfuerzos que se han realizado para obtenerlo.

Haciendo un breve y rápido repaso a través de la historia, no podemos precisar si durante la época precolombina, en las culturas que se asentaron en nuestro territorio hubo este tipo de actividad, pese al gran desarrollo que en algunos aspectos tuvieron los pueblos Mayas, Aztecas, Toltecas y Olmecas, no podemos afirmar que hayan tenido conocimiento en esta actividad.

Aun durante la época de la dominación española, no se registran datos sobre la realización de la actividad bancaria y crediticia, ya que únicamente se tienen datos de que en materia mercantil, se regían por las ordenanzas españolas; con ello, algunas operaciones se llegaron a realizar en las Alhondigas y en los Depósitos (almacenes de granos) pero únicamente en ciertas y limitadas actividades; inclusive aun las organizaciones eclesiásticas y sus miembros en algunos casos prestaban dinero a plazo y con intereses. Pero no es sino hasta el año de 1774, cuando se creó el Banco de Avío de Minas⁽⁶⁵⁾, cuya

(65) La primera institución formal de crédito de que tenemos noticias es la que se llamo Banco de Avío de Minas y fue creada por el gobierno español, presidido a la sazón por el gran don Carlos III, con el objeto de favorecer la minería que, con la agricultura, era la rama más importante de la industria mexicana. ("Estudios Elementales de Legislación Bancaria", Martínez Sobral, Enrique, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, México 1911, P.3. "Este banco hasta los primeros años de la independencia, y sus resultados fueron escasamente satisfactorios. Puede considerarsele, en cierto modo, como el precursor de los actuales bancos refaccionarios;

principal función era la de proporcionar créditos a los mineros; pero desapareció a principios del siglo XIX. Para 1784, bajo autorización del gobierno español, se estableció una institución llamada Monte de Piedad de Animas, cuya función principal era la de otorgar préstamos a las clases pobres, mediante el prestamo prendario.

En conclusión a esto podemos afirmar que aun hasta fines de la etapa de colonización española, no se puede hablar de actividad bancaria y crediticia propiamente dicha.

No es sino hasta el año de 1824, cuando se establece en México, la primera agencia bancaria llamada "Casa Barclay de Londres", siendo el gobierno el que organizó los primeros bancos que aparecieron en nuestro país, que fueron: Banco de Avio, creado el 16 de Octubre de 1830, cuya función era la de fomento de la industria textil y otras, que pese a la inestabilidad política del tiempo, llegó a propiciar el establecimiento de algunas industrias textiles, liquidándose por decreto el 23 de Septiembre de 1842; otro banco organizado por el gobierno fue, "El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre", creado el 17 de Enero de 1837, cuyo objeto era el de sacar de la circulación las monedas de cobre falsificadas; y acuñar nuevas monedas, función que no es de un banco, más bien sería propia de una comisión; por lo que se liquidó por decreto el 16 de Septiembre de 1841. En estas dos instituciones tenemos el antecedente de las Instituciones Nacionales de Crédito.

Careciendo hasta el momento de una regulación constitucional, el 29 de Julio de 1857, se expidió el decreto autorizando una concesión a los señores Ligar de Libessar y Socios para la creación de un banco de emisión que se denominaría "Banco de México", y tendría el privilegio de emitir billetes por diez años, banco que no paso ni siquiera de la etapa de organización, por lo que no llegó a funcionar.

Para el año de 1857, la Constitución no establecía como competencia federal la autorización y creación de bancos, por lo que algunos estados de la república la consideraron reservada a las entidades federativas, por lo que se autorizó la creación de bancos que se dedicaron a emitir billetes, por ejemplo: en Chihuahua el "Banco de Santa Eulalia", el 25 de Marzo de 1857. "El Banco Minero de

pero nada tiene en común con las demás instituciones modernas de crédito, especialmente con los bancos de emisión.

Chihuahua". el 31 de Julio de 1857. En el año de 1864. empezó a operar en México una sucursal del banco inglés "Banco de Londres y Sudamérica".

El 23 de Agosto de 1881, el Gobierno del Presidente Manuel González, celebró un contrato con el señor Eduardo Noeltzin en representación del Banco Franco-Egipcio para establecer un banco de depósito, descuento y emisión, que se denominaría "Banco Nacional Mexicano".

El 18 de Febrero de 1882, se concedió al señor Eduardo Lenfer la posibilidad de establecer un banco llamado "Mercantil Agrícola e Hipotecario", el que se fusionó en 1884 con el Banco Nacional Mexicano.

El 15 de Junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibañez, para establecer un banco de emisión denominado: "Banco de Empleados".

Ante la proliferación de Bancos autorizados por las entidades federativas, el gobierno federal realizó reformas al artículo 72 Constitucional, en su fracción X, la que promulgo el 14 de Diciembre de 1883, de la siguiente manera:

ART.72.-"El congreso tiene facultad:..X.- Para expedir códigos obligatorios en toda la república en materia de minería y comercio, comprendidos en este último las instituciones bancarias".⁽⁶⁴⁾

Con esto la federación se reservaba la facultad para legislar en materia bancaria, y no es sino hasta el 19 de Marzo de 1897, que ante la continua proliferación de bancos, se promulga la primera Ley General de Instituciones de Crédito; la que estableció cuatro tipos de instituciones:

- 1.- BANCO DE EMISION.
- 2.- BANCO HIPOTECARIO.
- 3.- BANCO REFACCIONARIO.

⁽⁶⁴⁾ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", 1808-1864, 2ª edición, Ed.Porrúa 1964, Pág.707.

4.- ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.

Creándose hasta 1925, la Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito, que declaró la caducidad de las concesiones de la mayor parte de las instituciones bancarias, quedando insubsistente el 10 de Marzo de 1926, creandose en su lugar la Comisión Monetaria.

De 1921 a 1925, las principales leyes del sistema bancario fueron: La Ley Moratoria para los Deudores Hipotecarios, del 31 de Mayo de 1924, Ley sobre Bancos Refaccionarios, del 30 de Octubre de 1924, Ley de Suspensión de Pagos a Establecimientos Bancarios, del 21 de Agosto de 1924, Decreto que creo la Comisión Nacional Bancaria, del 29 de Diciembre de 1924, Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria, del 30 de Diciembre de 1924, Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 21 de Marzo de 1925, y Ley que creó el Banco de México como Instituto Central, del 28 de Agosto de 1925.

El 28 de Junio de 1932, se publica la nueva Ley del sistema Bancario Mexicano, la cual en su artículo 1º, establece las siguientes clases de instituciones de crédito:

1.- Las Instituciones Nacionales de Crédito, y las Instituciones de Crédito que realizarán las siguientes operaciones:

- a) Recibir del público depósitos a la vista o plazo, o con previo aviso, de menos de 31 días.
- b) Recibir depósitos en cuenta de ahorros.
- c) Expedir bonos de caja.
- d) Emitir bonos hipotecarios.
- e) Actuar como fiduciarias.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1932, se agregaron las instituciones de capitalización y, por reforma de 31 de Agosto de 1934, se modificó la Frac. II, del art. 1º, para quedar como sigue:

- a) Recibir depósitos a la vista o a plazos;
- b) Recibir depósitos en cuenta de ahorros;
- c) Expedir bonos de caja;
- d) Emitir bonos hipotecarios;
- e) Actuar como fiduciarias;
- f) Celebrar contratos de capitalización.

La tercera de las leyes, fue la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941, con sus múltiples reformas, hasta la de 1978, en donde se incorporó al sistema mexicano, el concepto de banca múltiple, siendo este el período de consolidación y crecimiento del sistema bancario de nuestro país.

Para el año de 1982, y debido a las condiciones político-sociales y económicas que privaban en el país, el gobierno mexicano, decidió dar un cambio total y rotundo al camino de las instituciones y todo el sistema bancario en general, por medio de un decreto publicado los días 19 y 20 de Septiembre de 1982, del cual se resumen los puntos más importantes a continuación:

CONSIDERANDO:

"Que el servicio público de banca y crédito se había venido concesionando por parte del ejecutivo federal, a través de contratos administrativos en personas morales constituidas en forma de Sociedad Anónima, con el objeto de que colaborarán en la atención que el gobierno no podía proporcionar integralmente...

...Que los empresarios privados a los que se les había concesionado el servicio público de banca y crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intenciones, fenómenos monopólicos con el dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad...

...he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO.

PRIMERO: Por causas de utilidad pública, se expropián a favor de la nación las instituciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bobedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles o inmuebles, en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado la concesión para la prestación del servicio público de Banca y crédito..."⁽⁶⁷⁾

Realizando con ello modificaciones a la constitución en sus artículos 28 y 123 apartado A.

Posteriormente el día 21 de mayo de 1990, el gobierno de México, presenta al Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional para poder cambiar de régimen la actividad bancaria y crediticia, con esto se buscaba pasar de la institución de banca de desarrollo a institución privatizada, la cual sería en lo sucesivo, organizada y administrada por los particulares, quienes debían obtener para ello, autorización de la Secretaría Hacienda y Crédito Público.

La iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Junio de 1990, presentando a continuación algunos de los puntos más importantes de ella:

"...se propone a consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional, que tiene como objeto restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en lo siguiente:

PRIMERO: La impostergable necesidad de concentrar la atención del estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población; y elevar

(67) "Legislación Bancaria", Editorial Porrúa S.A., 1994. Pág. 95

su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

SEGUNDO: El cambio en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del estado y del sistema financiero mismo modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

TERCERO: El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

...Por lo tanto la presente propuesta de modificación de régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982, es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la constitución. Hoy es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque se han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que las sustentaban. En el futuro al igual que en los 65 años posteriores al constituyente de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos..

...Las circunstancias han cambiado...el país...responderá a los retos de la última década del siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con soberanía un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aun inciertas...

...Hoy...no es conveniente mantener la exclusividad para el estado de la prestación del servicio de banca y crédito, sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca, como consideró el constituyente por más de 65 años... El estado se propone no ser accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias conservará sin embargo una participación en la banca comercial y fomentará aquellas instituciones orientadas al fomento de aquellas actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el estado cumpla con sus responsabilidades sociales, y también, para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad...

...En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la frac. I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de DECRETO QUE

MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO PRIMERO: Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO SEGUNDO: Se modifica y adiciona el inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Art.123.-.....

A.....
XXXI.....

a) Ramas Industriales y Servicios.

22.Servicios de banca y crédito.

ARTICULO TERCERO: Se reforma la Fracción XII bis del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XIII BIS.-Las entidades de la administración pública que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado" (1990).

El mismo 27 de junio, el ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, que fue publicada en el Diario Oficial el 17 de Julio de 1990. Esta ley consta de 143 Artículos más 19 transitorios distribuidos en siete capítulos cuyo orden obedeció a un excelente método que permite localizar las normas de interés rápidamente sin tener que revisar todo el texto. De los siete títulos que la integran, para este estudio tiene especial importancia el título quinto, el cual incluye todo lo relativo a las sanciones administrativas, mismo que se estructura de la siguiente manera:

TITULO QUINTO De las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos; consta de tres capítulos y catorce artículos, y organiza el régimen sancionatorio del sistema.

¹⁰⁰⁰ "Legislación Bancaria" Editorial Porrúa S.A. México 1994.

CAPITULO I. De las prohibiciones, consta de cuatro artículos (103-106)

CAPITULO II. De las sanciones administrativas; consta de cuatro artículos (107-110)

CAPITULO III. De los delitos, consta de seis artículos (111-116)

Esta ley en el artículo 69 en su Frac. IV, señala lo siguiente:

ART.69.- "En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el siguiente orden:

- ...IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta ley.

Las instituciones de banca de desarrollo, se registrarán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto por lo dispuesto en este artículo".

Con esto, debemos enfatizar que para efectos de procedimiento y para el presente trabajo, será ley supletoria en todo lo no dispuesto y que no contradiga a esta ley, el Código Fiscal de la Federación.

El 14 de Enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual fue reformada por decreto publicado el 23 de Diciembre de 1993; esta ley consta de 102 artículos y siete transitorios los cuales se encuentran distribuidos en siete títulos, de los cuales el título sexto, contiene los artículos que regulan las infracciones y sanciones administrativas, señalando lo siguiente:

TITULO SEXTO. DE LAS INFRACCIONES Y DELITOS.

CAPITULO I. DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO II. DE LOS DELITOS.

Una vez analizada toda la trascendencia que ha tenido el sistema bancario a través de la historia en nuestro país, debemos tener en cuenta que cada etapa de la misma, se debió a un momento y situación concreto, por lo que en base a ello es que ahora, podemos contar con un sistema bancario y crediticio que cuenta con amplia experiencia y podrá, en el futuro, desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de la nación, y que la autoridad únicamente le resta la facultad de vigilar que el desempeño de esta actividad se realice dentro de lo enmarcado en los ordenamientos ya mencionados, así como de aquellos otros que se llegaren a emitir, mismo que deberán cumplir con los requisitos constitucionales, que en caso de no hacerlo o aplicarse arbitrariamente, el particular pueda recurrir a la defensa de sus intereses, caso que se realizará tomando en cuenta determinados elementos, algunos de los cuales se analizarán a continuación.

4.1.1. SUJETO.

Como ya se indico la materia bancaria se rige por dos leyes: Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Organizaciones Auxiliares del Crédito, las cuales a través de su articulado presentan los elementos necesarios para el desarrollo de nuestro tema.

La Ley de Instituciones de Crédito considera como sujetos de su aplicación a todas aquellas personas morales que presten los servicios de banca y crédito, mismos que divide en dos tipos:

- I. INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE.
- II. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO. ¹⁰⁹⁹

La misma Ley de Instituciones de Crédito considera servicios de banca y crédito aquéllos que busquen la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos cap-

(69) ART.22 de la Ley de Instituciones de Crédito.

tados.⁽⁷⁰⁾

Los actos a los que hemos hecho referencia en el párrafo anterior se encuentran delimitados en el art.46 de la Ley de Instituciones de Crédito, al señalar los siguientes:

ART.46.-"Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a)A la vista;
 - b)Retirables en días preestablecidos;
 - c)De ahorro, y
 - d)A plazo o con previo aviso;
- II. Aceptar préstamos y créditos;
- III. Emitir bonos bancarios;
- IV. Emitir obligaciones subsidiarias;
- V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito;
- IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la ley del mercado de valores;
- X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las

(70) Art. 19 Ley de Instituciones de Crédito.

mismas, en los términos de esta ley;

- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII. Prestar servicios de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo los mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración y custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII. Hacer servicios de caja y tesorería relativos a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- XXIII. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

La realización de las operaciones señaladas en esta fracción así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto

por esta ley y, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y:

- XXV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, considera dentro de su Art. 19 lo siguiente:

"La presente ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito..."

Para esto, el Art. 30, presenta una lista de las actividades que considera auxiliares del crédito, mencionando las siguientes:

"Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Sociedades de ahorro y préstamo;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero, y
- VI. Las actividades auxiliares
- VII. Las demás que otras leyes consideren como tales.

De lo anterior se deduce que todas aquellas personas morales que realicen las actividades mencionadas en ambas leyes, serán sujetos de aplicación de las mismas; y por ende, podrán ser sujetos, si así lo amerita determinada situación de algún acto de autoridad.

Para efectos de una mejor comprensión de los tér-

minos mencionados por las dos leyes anteriores, presentare una breve conceptualización de cada uno.

BANCA MULTIPLE.-También conocida como banca Universal o General; es una institución de crédito que de acuerdo con la legislación y previo acto administrativo necesario, puede operar en todos los plazos, todas las ramas de operaciones y servicios bancarios (71)

Esto atiende a la diferencia entre Banca Especializada y Banca Múltiple presentando, para una mejor comprensión, rapidísima exposición del concepto de Banca Especializada.

Se entiende por Banca Especializada, aquélla cuyos fines o servicios se prestan únicamente en función de ciertas áreas o servicios, por ejemplo: un banco que se dedica a todo lo relacionado con la rama automotriz, la de construcción, la metalúrgica, etc. Es necesario aclarar que este tipo de bancos no opera en nuestro país, aunque lo hizo hasta el año de 1974 que fue cuando se introdujo la banca universal o múltiple.

BANCA DE DESARROLLO.-El art.30 de la Ley de Instituciones de Crédito la define de la siguiente manera:

Art.30.-"Las instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley."

De esto podemos concluir que las instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo, son ambas instituciones bancarias y de Crédito, pero que una es de organización particular y otra es de organización gubernamental o nacional, por ejemplo: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco del Ejército, etc.

ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.-El art. 11 de la Ley General de Organizaciones Auxiliares del Crédito, señala como tales, aquéllos en los que se almacena, guarda o conserva bienes o mercan-

(71) Acosta Romero, Miguel. "La Banca Múltiple", Ed.Porrúa S.A. Pág.187.

cias; por las cuales se expiden certificados de depósito y bonos de prenda. También podrán realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor.

Para Vivante, los almacenes generales son grandes emporios de mercancías, abiertos específicamente a depósitos, dotados de un régimen aduanero favorable a quien se sirva de ellos, y que están autorizados para emitir títulos capaces de representar las mercancías depositadas, llenando los siguientes objetivos: a) favorecer la venta de mercancías mediante subasta pública, o mediante la entrega de resguardos de depósito que transmiten con su circulación, el derecho a disponer de las mercancías depositadas; b) Favorecer el crédito de los depositantes, quienes pueden ofrecer a sus acreedores la garantía de las mercancías depositadas, mediante el giro del documento de prenda; c) Hacer más económico, más solicitado y más seguro el depósito. ¹⁷²

ARRENDADORA FINANCIERA. Es aquella institución que se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral; obligándose esta a pagar como contra-prestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al finalizar el contrato alguna de estas opciones terminales:

- a) La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato;
- b) A prorrogar el trato para continuar con el uso o goce temporal pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo, conforme a las bases que se establecen en el contrato;
- c) A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se establezcan en el contrato. ¹⁷³

Para Rafael de Pina Vara, el arrendamiento financiero "Es un contrato por el cual la arrendadora financiera

(72) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario", Ed. Porrúa S.A., 1991 Pág. 699.

(73) De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho" Ed. Porrúa S.A., 1992.

se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso y goce temporal, a un plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose esta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes las cargas financieras y los demás accesorios.⁽⁷⁴⁾

El art.25 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo define de la siguiente manera:

ART.25.-"Por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso y goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose esta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el artículo 27 de esta ley.

SOCIEDAD DE AHORRO Y PRESTAMO⁽⁷⁵⁾.- Son aquellas personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable y no lucrativas, cuyo objeto es la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones de beneficio mayoritario de los mismos.⁽⁷⁶⁾

UNION DE CREDITO.- De acuerdo con el ramo a que pertenezcan y en los términos de su autorización, sólo podrán realizar las siguientes actividades: 1) Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que contraten con sus socios. 2) Recibir exclusivamente de sus socios, préstamos a títulos onerosos sujetos a los términos y condiciones

(74) Boletín informativo emitido por Arrendadora Bancomer S.A. Enero de 1993.

(75) Capítulo II bis, art. 38-A y siguientes, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

(76) Legislación Bancaria. Editorial Porrúa. 1994

sobre montos, plazos, intereses y demás características que mediante disposiciones de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México. 3) Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase. 4) Promover la organización y administración de empresas de industrialización o de transformación y venta de los productos obtenidos por sus socios. 5) Encargarse de la venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios. Además de aquellas análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general que autorice la Secretaría de Hacienda¹⁷⁷

FACTORAJE FINANCIERO. El concepto legal de esta operación lo encontramos en los arts. 45-A, Frac. I y 45-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. El primero de ambos dispone que se entiende por contrato de factoraje financiero, aquella actividad en la que la empresa adquiere de sus clientes (personas morales o físicas con actividades empresariales) los derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, servicios o ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas a que se refiere dicha ley. El segundo precepto establece que por virtud de este contrato, la empresa conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que este tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y forma en que se pague.

ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO. El art. 82, fracción I, nos señala las funciones que se pueden realizar dentro de este tipo actividades, lo que se podría considerar como la denominación que la ley hace de este término, el cual podrá ser el siguiente:

"Son actividades auxiliares del crédito, aquellas operaciones que realice una sociedad anónima consistentes en la compra y venta de divisas con el público; así como las siguientes:

a) Compra o cobranza de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento;

¹⁷⁷ De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, México 1992.

b) Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior;

c) Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondo sobre cuentas bancarias;

d) Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión;

e) Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera;

f) Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, y

g) Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a los tres mil dólares de los Estados Unidos de América por documento. Estos documentos sólo podrán venderlos a instituciones de crédito y casas de cambio.

De lo anterior se deduce que todas aquellas personas morales que realicen este tipo de actividades, serán sujetos de aplicación de estas leyes, y por ende, podrán ser sujetos si así lo amerita determinada situación de algún acto de autoridad.

Se ha hecho mención de que sólo podrán realizar este tipo de actividades personas morales, esto debido a que el artículo 9 de la Ley de Instituciones de Crédito⁽⁷⁸⁾, y el artículo 8 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito⁽⁷⁹⁾, así lo exigen.

Así mismo estas actividades tienen el carácter de mercantiles, debido a que el artículo 75 Frac. XIV del Código de

⁽⁷⁸⁾ Ley de Instituciones de Crédito, ART. 9.- "Solo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles...

⁽⁷⁹⁾ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ART. 8.- "Las sociedades que se autoricen para operar como organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, a excepción de las sociedades de ahorro y prestamo, deberán constituirse en forma de sociedad anónima, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles...

comercio⁽⁹⁹⁾, y aun la misma ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 6. señala como ley supletoria la ley mercantil, caso similar tenemos en las organizaciones auxiliares del crédito, con lo que se puede deducir que estas mismas leyes le dan este carácter.

En conclusión podemos decir que serán sujetos de aplicación de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, aquellas personas morales (sociedades anónimas) que realicen los actos mercantiles de banca y crédito, que se encuentran determinados dentro de los artículos 2, 46 y 47 de la Ley de Instituciones del Crédito y de los artículos 1, 3, 11, 24, 38-B, 39, 45-A, 81, 81-A y 82 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y por ello se encontrarán bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria; quien podrá en los casos que se requiera, imponer sanciones administrativas contra las cuales se podrá interponer el recurso de revocación.

4.1.2. OBJETO.

Del análisis de las dos leyes que se estudian, se desprende que ambas buscan ordenar y regir todo lo relacionado con la materia bancaria y crediticia, así como de lo que se ha denominado actividades auxiliares del crédito, obteniendo con esto un aumento en las facultades de vigilancia por parte de las autoridades, implementando así más disposiciones legales que buscan regular más el proceder del particular que desean prestar este servicio; llegando con esto a presentarse irregularidades; las cuales se pueden traducir en una indebida interpretación de la ley y por ello una aplicación arbitraria de la misma ante el particular, trayendo consigo un perjuicio en los derechos o bienes de los particulares, o algo aun más grave, que es el hecho de que la autoridad incurra en un exceso en la aplicación de la ley, encubriéndose con el argumento de que la ley se lo permite.

De este tipo de actuaciones o de aquellas que resultan ser por todo arbitrarias, la autoridad emite resoluciones o realiza actos que pueden traer consigo un perjuicio en la esfera de los derechos del particular.

⁽⁹⁹⁾ ART.75.-"La ley reputa actos de comercio:...
....XIV. Las operaciones de bancos...

Se debe tener en cuenta como lo señala la propia constitución, que el particular tiene el derecho a defenderse y a ser oído y vencido en juicio, por lo que la propia autoridad debe fundar y motivar su actuación en leyes vigentes, mismas que a su vez otorgan y respeten las garantías constitucionales otorgadas al particular como son el art. 14 y el art. 16.

La Ley de Instituciones de Crédito no es la excepción a lo anterior, ya que esta misma señala en su artículo 25 y 110, el derecho que tiene al particular para recurrir ante la Comisión Nacional Bancaria para interponer el recurso de revocación en contra de la resolución que emitió.

Esto busca que la misma autoridad que emitió el acto reconsidere, y estudie nuevamente los hechos que le dieron nacimiento y que emita una nueva resolución, la cual podrá tener efecto de revocar el acto, confirmarlo, mandarlo reponer por otro nuevo que lo sustituya o bien desecharlo por improcedente.

Con esto se deduce que el objetivo que la ley busca al conceder al particular este recurso, es el de dar la oportunidad al particular de que se defienda y presente lo que a su derecho convenga, tal y como lo manda la constitución.

4.1.3. REQUISITOS.

El recurso de revocación deberá cumplir con los requisitos señalados en los artículos 18, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, los cuales son:

El escrito deberá presentarse en las formas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya establecido para el caso (si las hubiese establecido) así como presentar el número de copias y los anexos que se requieran; deberá ir firmado por el interesado o por quien este legalmente autorizado para ello, y el mismo escrito deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito.

- II. Denominación o razón social y el domicilio legalmente manifestado a la Comisión Nacional Bancaria al momento de realizar su registro, así como la clave que correspondió a dicho registro.
- III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- IV. El domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas.

Cuando no se cumpla alguno de estos requisitos las autoridades requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumplan con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada.

Además de los requisitos anteriores el escrito, deberá contener los siguientes elementos:

- I. El acto que se impugna.
- II. Los agravios que le cause el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

De no cumplirse con los requisitos señalados en los incisos I y II, la autoridad desechará el escrito por improcedente; pero si no se cumple con el requisito indicado en el inciso III, se tendrán por no ofrecidas las pruebas; cabe hacer mención que pese a que el código Fiscal de la Federación es ley suplementaria en la materia bancaria en lo que respecta al procedimiento a seguir en el recurso, los artículos 110 Párrafo séptimo y el 88 Párrafo octavo, coinciden con este código en lo referente a estos tres incisos.

Se deberán anexar al escrito del recurso, por el promovente, los siguientes documentos:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando se actúe a nombre de otro u otros.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.

- III. La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando debido a su ubicación, la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo.

Si la notificación fue por edicto, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.

- IV. Las pruebas documentales que se ofrezcan y/o periciales si el caso las amerita.

Quando no se acompañe alguno de los documentos de las fracciones I, II o III, se tendrá por no interpuesto el recurso pero si la que se omitiese fuese la del inciso IV, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

4.1.4. AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad encargada de regular todo lo relacionado con el sistema financiero del país, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entendiendo como sistema financiero un todo formado por instituciones bancarias, crediticias, instituciones auxiliares del crédito (casas de cambio), etc.

Los artículos 89 Frac. II y 90 constitucional, otorgan al ejecutivo la facultad para delegar en los secretarios del despacho atribuciones para conocer y resolver situaciones concretas, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una de las más importantes; y las facultades reglamentarias están declinadas casi en su totalidad a esta secretaría, bajo el texto casi tradicional y similar: tal acto o circunstancia, "...se someterá a las reglas generales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita para tal efecto".

De ello podemos deducir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene las facultades que la Ley de Instituciones Crédito, le confiere, entre las que destacan las siguientes (contenidas todas en la misma ley):

- 1.- La Secretaría podrá revocar las autorizaciones que haya concedido a instituciones financieras para establecer

sucursales y oficinas de representación, cuando no cumplan con los ordenamientos establecidos al efecto sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito y en otras leyes (art 7º, Párrafo sexto).

- 2.- La Secretaría sancionará a las personas que adquieran acciones de las series A, B y C de una banca múltiple sin tener la habilidad jurídica para ello, o que adquieran más del 5 o 10%, si fueron de modo expreso, autorizados para ello, del capital de bancas múltiples; en tal caso, oyendo previamente al interesado, determinará, que se vendan al propio banco las acciones comprometidas (art.18, 2º párrafo).
- 3.- El beneficio que se obtenga de la venta hecha en esas condiciones será entregado por la institución al gobierno federal (art.18, párrafo 5º).
- 4.- Las resoluciones con respecto a la remoción o suspensión de funcionarios bancarios, podrán ser recurridas ante la secretaría dentro de los 15 días siguientes de que fuese notificada; la que podrá revocar, modificar o confirmar la resolución aludida, previa audiencia de las partes (art. 25, párrafo 7º).
- 5.- La secretaría, escuchando a la institución de banca múltiple afectada y oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, podrá declarar la revocación de la autorización concedida a una anónima para funcionar como banca múltiple, si inició operaciones sin exhibir sus estatutos para aprobación; si no realiza la aportación al Fondo Preventivo de Protección al Ahorro a que esta obligada o si arroja pérdidas que afecten su capital mínimo (art.28).
- 6.- La secretaría podrá establecer un plazo que no será mayor de 60 días, para que la banca múltiple afectada reintegre su capital en la cantidad necesaria para mantener su operación, cuando la haya alterado por ese motivo (art.28, parr.2º); pero si a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria o si a juicio de la secretaría, no cumple con las funciones de banca y crédito para las que fue autorizada, se procederá a la revocación (art.28, Frac. IV).

- 7.- La Comisión Nacional Bancaria con acuerdo de su junta de gobierno, podrá determinar que se proceda a la remoción o suspensión de los servidores de las banca de desarrollo, con excepción del director general, las resoluciones podrán ser recurridas ante la secretaria (art. 43, párrafo 4º).
- 8.- Las sanciones que haya impuesto la Comisión Nacional Bancaria a las instituciones de crédito, se harán efectivas cargando su importe en la cuenta que lleva el Banxico a dichas instituciones; pero tratándose de sanciones impuestas a particulares, se harán efectivas por la secretaria (art. 110, párrafo 5º).
- 9.- Cuando alguna persona física o moral capte recursos del público indebidamente, por no tener autorización o por no formar parte del sistema bancario; o cuando los funcionarios bancarios reciban de los clientes de su banco beneficios indebidos como manera de celebrar una operación, se procederá a petición de la secretaria, quien escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, denunciando los hechos al ministerio competente o imponiendo las multas señaladas por la Ley de Instituciones de Crédito respectivamente (art. 115).
- 10.- Las resoluciones que dicte la Comisión Nacional Bancaria, en uso de sus atribuciones, podrán ser recurridas ante la secretaria (art. 110, párrafo 4º).
- 11.- Si durante una inspección, levantada por la Comisión Nacional Bancaria, se encuentra que una o más operaciones de una institución no están realizadas conforme a las disposiciones aplicables, el presidente de la misma con acuerdo de la junta de gobierno, dictará las medidas necesarias para normalizarlas, señalando plazo para tal efecto, pero si terminado el plazo no se han regularizado, el presidente, cuando lo estime necesario por su importancia, comunicará la situación a la secretaria y en su caso al Banxico, con el objeto de que aquella tome las medidas pertinentes (art. 137).

Todas estas las conocerá y resolverá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria (a excepción de aquellas que expresamente se hayan asignado a la secretaria), la cual en el art. 19,

Frac. XIII⁽⁸⁴⁾ de su reglamento interno⁽⁸⁵⁾ presenta dichas mismas atribuciones.

Concluyendo lo anterior podemos afirmar que la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de revocación en materia bancaria es la Comisión Nacional Bancaria, por conducto de su Junta de Gobierno; quien con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México resolverá dicho recurso.

4.1.5. PROCEDIMIENTO.

El recurso de revocación se deberá interponer dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se notifico la resolución⁽⁸⁶⁾ al particular⁽⁸⁷⁾, su interposición será obligatoria antes de acudir a cualquier otra vía de defensa. Este recurso se deberá interponer por el afectado o representante legal que él mismo señale; pero el cual deberá ser Licenciado en

⁽⁸⁴⁾ ART.19.- Corresponde a la Dirección General Jurídica, el ejercicio de las siguientes atribuciones:...XIII.- Tramitar e imponer las sanciones, así como resolver las inconformidades y las solicitudes de condonación que se presenten con motivo de las mismas, en los términos y con sujeción a lo establecido en las leyes de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y para regular las Agrupaciones Financieras, así como en las disposiciones administrativas que de ellas emanen;...

⁽⁸⁵⁾ Publicado en el Diario Oficial el 4 de Agosto de 1993.

⁽⁸⁶⁾ Código Fiscal Federal, ART.135.-"Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas se deberá proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se notifico. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que esta se efectúe, recabando nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia.

⁽⁸⁷⁾ ART.110 de la Ley de Instituciones de Crédito y 88 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Derecho¹⁰⁰¹, representación que deberá de cumplir con los requisitos que para dicho efecto señala el Código Fiscal Federal¹⁰⁰².

Aun cuando el particular se sienta afectado por el acto de autoridad, debe hacerlo valer en el mismo escrito, ya que de no hacerlo se podría declarar improcedente. Al respecto el Código Fiscal Federal, nos señala cuales son las causas por las que el escrito del recurso, se podría declarar improcedente; y las cuales son las siguientes:

- I.- Que no afecten el interes jurídico del recurrente.
- II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.
- III.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado a efecto.
- IV.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- V.- En caso de que no se amplie el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agra-

¹⁰⁰¹ Código Fiscal Federal, ART.122.- "...Cuando no se gestione en nombre propio la representación de los interesados deberá recaer en Licenciado en Derecho..."

¹⁰⁰² Código Fiscal Federal, ART.200.- "...Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación de la misma, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones...

...Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derechos que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

vio alguno, tratándose de lo previsto por la Fracción II del art. 129 del Código Fiscal de la Federación⁴⁷⁷.

VI.- Si son revocados los actos por la autoridad.

El recurso se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto (Comisión Nacional Bancaria), anexando a dicho escrito documentos tales como las pruebas; a este respecto el Código Fiscal de la Federación, nos señala que cuando estas no se encontraran en su poder, pese a que sean documentos que legalmente deberían de estarlo, se señalará el lugar o archivo en que se encuentren, para que la autoridad las requiera, cuando legalmente sea posible; señalando específicamente los documentos necesarios. Cuando el recurrente pueda obtenerlos por sí mismo, únicamente bastará con que anexe copia sellada del escrito en el que se solicitó a la autoridad respectiva las copias necesarias de los documentos.

Cuando existan expedientes a los que el particular no pueda tener acceso, o no pueda obtener documentos o pruebas, la autoridad, a petición del recurrente, las recabará.

A la presentación del escrito se deberán anexar los documentos probatorios que el particular considere necesarios para su defensa, teniendo derecho a presentar todo tipo de pruebas, a excepción de la testimonial y la confesión de autoridad por medio de posiciones; aclarando, que no se considerará como confesional, la petición de informes a las autoridades, sobre hechos que consten en sus expedientes o de documentos que se les hayan agregado.

Una vez interpuesto el escrito, la autoridad procederá al estudio de los agravios hechos valer, así como al análisis de las pruebas presentadas y, de haberse presentado pruebas periciales se dará fecha para su desahogo; de lo contrario, la autoridad, realizará el estudio respectivo para su

⁴⁷⁷ Código Fiscal de la Federación, ART. 129.- "...II.- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalara en el escrito del mismo recurso, el domicilio en el cual se le deba dar a conocer y el nombre de la persona facultada par ello. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

resolución.

4.1.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

La resolución se deberá emitir en un término máximo de 60 días, misma que deberá estar fundada en derecho, así como examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente; pero si de uno de ellos se pudiere desvirtuar los demás, bastará que se exponga un examen y resolución detallada y congruente de éste, para desvirtuar los demás.

La autoridad podrá corregir los preceptos que se hayan invocado y que se consideren violados; examinando a la vez los agravios; pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Si de este estudio la autoridad advirtiera una inminente ilegalidad aun cuando los agravios hechos valer por el particular sean insuficientes, podrá revocar el acto administrativo, fundando cuidadosamente su resolución y señalando específicamente el alcance de la misma.

Al emitir una resolución la autoridad se deberá avocar únicamente a los hechos que el recurrente haya señalando como objeto de la impugnación, sin poder resolver sobre aquellos otros que no se hayan impugnado; señalando al mismo tiempo cuales de estos hechos serán modificados, si así lo ameritare a consideración de ella, y si la modificación del acto o resolución es parcial, especificar la parte de la sanción o multa que aún quede subsistente.

La resolución podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, 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 resuelto total o parcialmente a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la federación⁽⁸⁹⁾.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular de manera personal⁽⁹⁰⁾, la cual surtirá sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas, proporcionando al interesado copia del acto administrativo que se le notifique, señalando en la misma, nombre y firma de la persona que la recibe, así como la fecha en que esta se realiza⁽⁹¹⁾. Esta notificación se deberá realizar de acuerdo a lo que determina el Código Fiscal⁽⁹²⁾.

⁽⁸⁹⁾ ART.67.-"Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en un plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:....III.- Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuere de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

(89) Según lo indica el Art.134, Frac. I del Código Fiscal Federal. "Las notificaciones de los actos administrativos se harán:...I.-Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de los actos administrativos que puedan ser recurridos."

⁽⁹⁰⁾ Art. 135, Código fiscal Federal. "Las notificaciones surtirán efecto al día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas se deberá proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se notifique...deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si esta se niega se hará constar en el acta de notificación.

⁽⁹¹⁾ ART.12.-"En los plazos fijados en días no se contarán los sábados, los domingos, ni el 1 de Enero, 5 de Febrero, 21 de Marzo, 1 de Mayo, 5 de Mayo, 16 de Septiembre, 12 de Octubre, 1 y 20 de Noviembre, el 1º de Diciembre de cada seis años..

En caso de que no se cumpla con lo antes mencionado para la notificación del acto o de su resolución; o se presentará alguna otra irregularidad en la misma, se podrá interponer el recurso de impugnación de notificaciones, según lo indica el mismo código fiscal federal⁽⁹²⁾, para cuyo caso se hará valer dicho recurso en el mismo momento en que haga valer el que se interponga contra el acto de autoridad, si el particular afirma haber sido notificado sobre la existencia del acto con anterioridad a la fecha de interposición del recurso, expresando en los agravios hechos valer, los que se tengan en contra de la

transmisión de poderes... y el 25 de Diciembre... Tampoco los días en que tengan vacaciones generales las autoridades... excepto las que sean en forma escalonada... En los plazos establecidos por periodos y aquellos en que se señale una fecha determinada para su extinción, se computarán todos los días... Cuando los plazos se por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye en el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. En los plazos que se fijan por mes o año cuando no exista el mismo día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario... si el último día del plazo o en la fecha determinada, las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas... o se trate de un día inhábil, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil. También se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil, cuando se viernes el último día del plazo..."

ART. 13.-"La práctica de las diligencias se deberá realizar en días y horas hábiles... Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez

(92) **ART. 129.-** "Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles, conforme a los artículos 117 y 118, se estará a lo siguiente..."

ART. 117.-"El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que..."

En este caso se debe aplicar estos artículos a los actos recurribles en materia bancaria, ya que el art. 110 de la Ley de Instituciones de Crédito y el 88 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los consideran como actos recurribles, señalando como ley y procedimiento supletorios este tipo de recurso, según lo determina el artículo 69 de la Ley de Instituciones de Crédito.

notificación; pero si el particular afirma no tener conocimiento del acto, y por lo mismo que no se le notifico previamente, interpondrá el recurso ante la autoridad que debió haber realizado la notificación, haciendo de su conocimiento tal situación y señalando el domicilio y las personas autorizadas para recibir tal notificación, caso en que, como respuesta, se le deberá dar a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado; comenzando a correr a partir de este momento el término de cuarenta y cinco días para ampliar el recurso impugnando el acto y la notificación, o sólo la notificación.

Al emitirse la resolución, particular contará con un término de 45 días para poder impugnarla, si así conviene a sus intereses.

RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ECOLOGICA Y DE PROTECCION
AMBIENTAL.

ANTECEDENTES.

La memoria, el registro de lo pasado, la acumulación de los eventos y la dirección del destino humano han sido estudiados desde la antigüedad como un cuerpo coherente que pueda explicar el enigma del proyecto humano.

Estos recuentos históricos han sido formulados desde las premisas o paradigmas de cada época. Así la historia ha sido descrita con base en los valores dominantes o principales de cada una de ellas. En este sentido los eventos político-militares como conquistas, guerras, revoluciones, descubrimientos, posesiones, colonizaciones y todo tipo de imposiciones, de unos sobre otros, han constituido sin duda el criterio más usado para diferenciar las grandes épocas de la historia.

Pero así como la historia nos presenta este tipo de cambios, en materia ecológica, también se han presentado cambios de este tipo de actos, mismo que se presentan a través de lo que se conoce como historia ambiental⁽⁹³⁾, la que nos registra

(93) La historia ambiental es la historia de las mediciones sociedad-naturaleza; es el seguimiento de como el ser humano se ha vinculado con el ambiente; es una historia que extiende sus fronteras más allá de las instituciones, economías, clases, sistemas, organizaciones políticas, ritos culturales, adentrándose a la naturaleza, a los ecosistemas, al medio ambiente, que es el sustento material de la producción y contexto en el que tiene lugar el desarrollo.

Es también un instrumento para medir o conocer, en términos cuantitativos y objetivos, los cambios históricos de la relación sociedad-naturaleza, de tal manera que, en cierto sentido, aun los modos de producción y las fuerzas productivas se vuelven un componente más del gran sistema que es la historia ambiental.

Así, la historia ambiental es la historia de la lucha por la sobrevivencia del más fuerte; de la escenificación en que la vida se nutre de muerte, recreando el formidable proyecto de la

aquellos actos que el ser humano ha realizado contra su ecosistema y medio ambiente a través de su paso por la historia, de los que podemos mencionar, en la historia de México, los siguientes:

En 1524 Hernán Cortés funda los primeros ingenios azucareros en la región de Tuxtla, Ver., iniciándose con esto las primeras formas de contaminación del agua.

En 1554 Bartolomé Medina usa mercurio para la amalgamación de la plata, dando lugar a la primera forma de contaminación no restaurable por la naturaleza.

En 1809 Andrés del Río, instala el primer alto horno, con fuertes emisiones de gases, polvos y humos.

En 1831 Vicente Uazarín construye la primer máquina para aserrar maderas, ampliándose la capacidad de tala de los bosques.

En 1857 se inaugura el ferrocarril México-Veracruz, y con éste la primera forma móvil de contaminación atmosférica.

En 1886 la fábrica de papel "San Rafael", en las faldas del volcán Iztlacihuatl, producía 20 000 toneladas anuales de papel, produciendo también importantes cantidades de contaminantes químicos para el agua y una fuerte desforestación.

En 1922 en los municipios de Amatlan y Zacamixtle, Ver., un mechero en el que se quemaba gas asociado a la extracción de petróleo se apagó, y la fuga de gas produjo la muerte de varios niños, mujeres y trabajadores que dormían en sus casas.

En 1962 los habitantes de las colonias Miguel Alemán y Eduardo Guerra fueron ante las autoridades de salud pública presentando, en un 60% afectaciones en la piel y otros órganos, principalmente hígado. La causa fue la contaminación del agua potable con arsénico, proveniente de una empresa metalúrgica.

En 1967 el hospital del I.M.S.S., informó haber atendido 226 casos de intoxicación aguda (7 de ellos fatales), con daños al sistema nervioso central, ocasionados por plaguicidas organofosforados utilizados en actividades agrícolas.

En 1967 en Tijuana, B.C.N., se produjo la intoxicación

evolución, y, por último, de la lucha por la territorialidad.

grave de 559 personas, de las cuales perecieron 16, en su mayoría niños, por ingerir pan hecho con harina contaminada por plaguicidas organofosforados.

El 3 de Junio de 1979 tuvo lugar una inmensa contaminación del Golfo de México con petróleo crudo y gas por el derrame del pozo Ixtoc-1 de la sonda de Campeche. Se considera el caso más grave de contaminación marina en la historia de la humanidad. Duro 281 días y se derramaron 3 100 000 barriles en total.

En 1982 según un reporte de fecha 12 de Febrero, ocho mil niños residentes en Ciudad Juárez, Chih., presentan alteraciones hematológicas y neurológicas, debido al envenenamiento con plomo proveniente de la contaminación ambiental, señalándose como principal emisor a la empresa estadounidense ASARCO, ubicada a dos kilómetros de la frontera con México.

En 1982 según estudios de facultativos de la Cruz Verde, el 90% de las enfermedades respiratorias e infecciosas que padece la población capitalina es provocado por la contaminación ambiental.

En Diciembre de 1983 en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, se produce una emisión de gas amoníaco arrojando un saldo de 1 000 intoxicados.

En 1984 se produce una explosión de gas en San Juan Ixhuatpec. Se considera el accidente con el mayor número de muertos y daños en la historia de México.

En 1984 se produce contaminación por Cobalto-60 en Ciudad Juárez, Chih. Se considera que es el peor accidente de contaminación radioactiva del continente americano. Una bomba de cobalto con fines curativos fue vendida por \$ 10 Dls. como chatarra. La bomba fue abierta y su contenido desparramado en el "Yonke el Fénix". La chatarra contaminada y los pellets de cobalto-60 fueron trasladados a Ciudad Juárez y otras fundidoras, en donde se produjeron varillas de construcción y patas de mesas, principalmente. Estas piezas circularon por México y Estados Unidos.

En 1985 se producen fugas y contaminación con mercurio radioactivo en el Centro de Investigación Nuclear en Salazar Estado de México.

Estos son entre otras lo más importantes acontecimientos que se han presentado en nuestro país, ello sin hacer menos muchos otros no que hemos expuesto.

Tanto en las ciudades como en el campo del México contemporáneo, el deterioro ambiental, la contaminación y la sobre-explotación de los recursos naturales no renovables han llegado a tal grado, que se ha disminuido ya la calidad de vida y del medio ambiente. Además la actual tendencia amenaza severamente al patrimonio natural y cultural de México, sin duda uno de los más ricos del planeta.

Ante esto, y en prevención de mayores catástrofes ecológicas y ambientales, el gobierno publica en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1988, la Ley General de equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la que pretende regular todas las actividades que se realicen en nuestro país, tanto de los individuos como de las empresas.

Esta ley consta de seis Titulos y 194 artículos, en los que se regula todo lo relativo a la ecología y el medio ambiente, determinando en el título sexto medidas de control y seguridad así como las sanciones para aquellas personas que no cumplan con lo que la misma estipula.

El citado título se compone de los siguientes capítulos:

TITULO SEXTO.

- CAPITULO I. OBSERVANCIA DE LA LEY.
- CAPITULO II. INSPECCION Y VIGILANCIA
- CAPITULO III. MEDIDAS DE SEGURIDAD
- CAPITULO IV. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
- CAPITULO V. RECURSO DE INCONFORMIDAD.
- CAPITULO VI. DE LOS DELITOS DEL ORDEN FEDERAL.
- CAPITULO VII. DENUNCIA POPULAR.

Así con esto la autoridad podrá realizar visitas de inspección para verificar que las medidas de seguridad y las normas ecológicas y ambientales se cumplan tal y como lo indica la citada ley, y de no ser así imponer sanciones. Presentando a su vez, en cumplimiento del artículo 14 y 16 constitucional, un recurso administrativo por el cual el particular se pueda inconformar de la resolución, acto o sanción emitida por la autoridad ecológica o administrativa competente.

**RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LAS RESOLUCIONES
DICTADAS EN MATERIA ECOLOGICA Y DE
PROTECCION AL AMBIENTE.**

4.2.1. SUJETO.

La citada ley no nos hace mención clara respecto de que personas son sujetos de su aplicación, pero nosotros consideramos que somos sujetos de esta ley todos, ya que podemos realizar algún acto pequeño o grande en contra de nuestro entorno ecológico o ambiental.

Debemos hacer mención que el tema o la regulación objeto de esta ley (tema que se desarrollará en el siguiente inciso) es un elemento realmente esencial para nuestras vidas presentes y futuras, por lo que deberíamos considerar el ecosistema y el medio ambiente como algo de interés nacional y de suma importancia, tal como lo determina el artículo 29 de la ley en estudio, al determinarnos lo siguiente:

"Se consideran de utilidad pública:

I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;

II.- El establecimiento de las zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

III.- El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestre y acuáticas; frente al peligro de deterioro grave o extinción; y

IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Dentro del articulado que conforma toda esta ley, se desarrollan temas de gran interés, pero destaca el tratamiento que se les da a las aguas, en cuyo caso, vemos que en el art. 120 el gobierno federal considera sujeto de regulación federal o local, las siguientes cuestiones:

I.- Las descargas de origen industrial.

- II.- Las descargas de origen municipal y su mezcla incontrolada con otras descargas;
- III.- Las descargas derivadas de actividades agropecuarias.
- IV.- Las descargas de desechos, sustancias o residuos generados en las actividades de extracción de recursos no renovables.
- V.- La aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.
- VI.- Las infiltraciones que afecten los mantos acuíferos.
- VII.- El vertimiento de residuos sólidos en cuerpos y corrientes de agua.

Con todo esto vemos que se da, en general, una estricta regulación a todos los elementos que conformen el ecosistema y el medio ambiente, pero ponen especial importancia en el tema del agua.

Lo anterior nos llama a recapacitar sobre el uso y fin que le estamos dando a la naturaleza, ya que en la medida que ahora la protejamos tendremos un mejor futuro nosotros y las futuras generaciones, ya que como lo mencionamos al principio del tema, todos somos responsables del cuidado de los bienes naturales renovables y más aun de los no renovables, ya que realizamos actos tendientes a afectar en mayor o menor medida la naturaleza, claro unos inconcientemente, pero otros muy conscientemente, es por esto que nosotros afirmamos que todos somos sujetos de aplicación de esta ley.

4.2.2. OBJETO.

Es de suma importancia presentar en este tema el objeto que busca esta ley, ya que este es trascendente para la comunidad en general y para las futuras generaciones, tal como lo considera la misma ley, en su artículo 22, al que ya hicimos mención en el tema anterior.

La ley a través de todo su articulado presenta, al menos en teoría, una clara y notoria preocupación del gobierno por vigilar un estricto equilibrio ecológico y ambiental por lo

que la ley en su artículo 19, nos presenta los objetivos específicos que persigue:

"La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para:

I.- Definir los principios de política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación;

II.- El ordenamiento ecológico;

III.- La preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente.

IV.- La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestre y acuáticas.

V.- El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.

VI.- La prevención y control de la contaminación del agua, aire y suelo.

VIII.- La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.

Para lograr estos objetivos, la ley determina una política ecológica basada en los siguientes principios¹⁰⁴:

I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.

¹⁰⁴ Art. 15 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.

IV.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.

V.- La prevención de las causas que los generen, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos.

VI.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.

VII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.

VIII.- La coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.

IX.- El sujeto principal de la concertación ecológica es no solamente el individuo, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de las concertaciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.

X.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económicos y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XI.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho.

XII.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, y el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

XIII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o zonas de otra jurisdicción.

internacional.

XIV.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverá la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales

De estos principios se derivan normas técnicas ecológicas⁽⁹⁵⁾, derivando de ellas medidas para la protección de los elementos que conforman nuestra ecología y medio ambiente, como son:

- a) DE AREAS NATURALES (ART.38)
- b) DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE (ARTS. 79 Y 80)
- c) APROVECHAMIENTO RACIONAL DEL AGUA Y LOS ECOSISTEMAS ACUATICOS. (ARTS. 88 Y 89)
- d) APROVECHAMIENTO RACIONAL DEL SUELO Y SUS RECURSOS (ARTS. 98 Y 99)
- e) EXPLORACION Y EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES EN EL EQUILIBRIO ECOLOGICO (ARTS. 108 Y 109)

(95) Art.36.-"Para los efectos de esta ley se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas y tecnológicas emitidas por la secretaria, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que cause o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniforme principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente."

Art.37.-"Las actividades y servicios que originen emanaciones emisiones, descargas o depósitos, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables.

- f) PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA (ARTS. 110, 111 Y 112)
- g) PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y DE LOS ECOSISTEMAS ACUÁTICOS (ARTS. 117 Y 118)
- h) PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO (ARTS. 134, 135, 136 Y 138)
- i) ACTIVIDADES CONSIDERADAS COMO RIESGOSAS (ART. 145)
- j) MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS (ART. 153)
- k) ENERGÍA NUCLEAR (ART. 154)
- l) RUIDO, VIBRACIONES, ENERGÍA TÉRMICA Y LUMINOSA, OLORES Y CONTAMINACIÓN VISUAL (ART. 156)

Todo esto se establece para sancionar aquellos actos que afecten de alguna manera el equilibrio ecológico, como lo determina el capítulo IV, arts. 171 a 175 de la citada ley; cabe hacer mención que esto se realiza para prevenir daños que puedan inclusive llegar a tener consecuencias irreparables, por lo que el gobierno busca evitar cualquier daño a la ecología y al medio ambiente por medio del establecimiento de estímulos fiscales a las personas que colaboren al mejoramiento del medio ambiente, tal como la misma ley lo determina⁽⁹⁶⁾.

De todo lo anterior podemos concluir que el objeto de esta ley es el de procurar el bienestar ecológico y del medio ambiente al máximo.

4.2.3. REQUISITOS.

La ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, señala los requisitos que deberá contener el escrito por el que se interponga el recurso, los cuales deberán ser los siguientes⁽⁹⁷⁾:

(96) Art. 116 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

(97) Art. 178 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

I.- Nombre y domicilio del recurrente y, en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca del asunto.

II.- La fecha en que bajo protesta de decir verdad, manifestó el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida.

III.-El acto o resolución que su impugna.

IV.- Los agravios que, a juicio del recurrente, le cause la resolución o el acto impugnado.

V.- La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto.

VI.- Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al poner sus defensas en el escrito a que se refiere el artículo 164 de la ley⁽⁹⁸⁾. Dichos documentos deberán acompañarse al escrito al que se refiere el presente artículo.

VII.-La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.

VIII.-La firma del recurrente.

De lo anterior podemos hacer algunas aclaraciones como son las siguientes:

1.- La ley en comentario, no nos remite expresamente al Código Fiscal de la Federación, para la complementación de los requisitos que exige para el escrito, pero si lo hace tácitamente, al señalar, en la frac. VII, antes señalada, que se deberá garantizar el interés fiscal, previa solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado; en base a esto, aplicaremos para todos los incisos supletoriamente el Código Fiscal Federal, para

(98) Art. 164.- "En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.

Concluida la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos acentados en el acta....."

completar lo que se exige para el escrito.

2.- En la frac. I, se hace mención a la personalidad; en este aspecto, debemos mencionar que cuando el particular actúa a nombre propio, bastará con que proporcione sus datos, esto es, nombre y domicilio legal y/o el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibirlas. Pero si el particular es representado, o se actúa en representación de otro, se deberá cumplir con lo que señala el artículo 200 Párrafo segundo del Código Fiscal:

"La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y de testigos ante notariosin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones".

En materia fiscal no procede la gestión de negocios¹⁹⁹, por lo que se deberá cumplir con lo señalado en el párrafo anterior, especificándose en el escrito detalladamente los siguientes datos:

- a) Nombre y domicilio de la persona que otorga el poder.
- b) Nombre y domicilio de quien representará al particular.
- c) Efectos para los que se otorga el poder, en este aspecto el tercer Párrafo del artículo 200 del mencionado código, nos señala lo siguiente:

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos..."

Lo anterior lo confirma el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2555, al señalarlo lo siguiente:

"El mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas

(99) Art. 200, primer Párrafo, Código Fiscal.- "...no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso."

las firmas del otorgante y testigos ante notario público, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes:...III.- Cuando en virtud de él haya de ejecutar el mandatario, a nombre del mandante, algún acto que conforme a la ley deba constar en instrumento público".

Se deberá insertar en el mismo poder, el tipo de actos para los que se otorga, según los clasifica el art. 2554, del Código civil, así como insertarse el mismo artículo en el poder, según lo señala el mismo artículo "(100)".

Por último y para ratificar lo anterior debemos hacer mención de lo que indica el artículo 2587 del código civil, al respecto:

"El procurador no necesita poder o cláusula especial sino en los casos siguientes:

- I.- Para desistirse;
- II.- Para transigir;
- III.- Para comprometer en árbitros;

(100) Art. 2554.- En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

En los poderes generales para administrar bienes, bastará que expresar que se dan con ese carácter para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas.

En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes, como para toda clase de gestiones, a fin de defenderlos.

Cuando se quiera limitar, en los tres casos antes mencionados, las facultades de los apoderados, se consignarán la limitaciones o lo poderes serán especiales.

Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorgan.

- IV.- Para absolver y articular posiciones;
- V.- Para hacer cesión de bienes;
- VI.- Para recusar;
- VII.-Para recibir pagos;
- VIII.-Para los demás actos que expresamente determine la ley.

3.-En la segunda Fracción, se hace mención a la notificación, al señalarlos que se deberá mencionar la fecha en la que el recurrente tuvo conocimiento de la resolución.

En este aspecto, debemos señalar que la notificación se deberá realizar personalmente y en el domicilio del particular, tal como lo señalan los artículos 134 y 136 del citado código⁽¹⁰¹⁾, así como indicarse los siguientes datos⁽¹⁰²⁾:

- 1.- Constar por escrito.
- 2.- Señalar la autoridad que lo emite.
- 3.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- 4.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre (s), de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

(101) Art.134.-"Las notificaciones de los actos administrativos se harán: I.- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos..."

Art.136.-"Las notificaciones se podrán hacer en...el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, salvo que hubiera designado otro para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos.

(102) Art.38. Código Fiscal.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Será necesario que se establezca con precisión este dato, ya que de ello dependerá la fecha que tendremos como límite para la interposición del recurso, esto debido a que el término para la interposición del recurso comenzará a partir del momento en que surta efectos la citada notificación, lo cual será a partir del día siguiente a aquel en que se realizó, tal como lo indica el art. 135 del citado código⁽¹⁰³⁾, señalándose en el mismo documento al momento de realizarse la fecha en que se realizaron, insertando el nombre y firma de la persona con quien se realice la notificación, según lo señala el mismo artículo.

A partir de la fecha que se señale en la notificación como fecha de realización, comenzará a correr el término legal para la interposición del recurso, en el que se observará lo que indica el citado código para el cómputo de los plazos cuando el último día es inhábil o viernes, así como los horarios para la realización de las diligencias de notificación⁽¹⁰⁴⁾.

4.- En el inciso VI, se hace referencia a las pruebas, pero únicamente se aceptará que se presente aquellas pruebas supervenientes que se presente, ya que se tendrán por ya aceptadas aquellas que se hayan presentado en el acto que señala el artículo 164 de la ley de la materia.

Para estos efectos y únicamente para una mejor comprensión indicaremos que el artículo 164⁽¹⁰⁵⁾, se refiere a las pruebas que se hayan presentado para desvirtuar las actas finales que levanten las autoridades ecológicas al momento de concluir una visita de inspección para vigilar el correcto cumplimiento de lo que señala esta ley.

5.- El inciso VII, señala que se deberá solicitar la suspensión del acto o resolución reclamados, previa comprobación de

(103) "Las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas..."

(104) ART. 12 y 13 del Código Fiscal

(105) LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

haber garantizado, debidamente el interes fiscal.

Para efectos del procedimiento que se debera realizar para la presentacion de la garantia del importe de las multas y/o de danos v perjuicios que se puedan originar por la interposicion del recurso v suspension del acto reclamado consideramos que se debera seguir rigiendo por lo que determina elCodigo Fiscal Federal, señalando lo siguiente al respecto:

En el Art.142 del Codigo Fiscal Federal, se señala lo siguiente:

"Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

I.- Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución."

Para el efecto de determinar las formas en que se puede presentar la garantía, el código citado, nos determina que puede realizarse por cualquiera de las siguientes⁽¹⁰⁶⁾:

- 1.- Deposito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.
- 2.- Prenda o Hipoteca.
- 3.- Fianza otorgada por institucion autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.
- 4.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad v solvencia.

El documento en que conste la garantía se deberá presentar al momento de interponer el escrito del recurso, esto es, se deberá garantizar antes de presentar el escrito, otorgándose la misma a favor de la Tesorería de la federación, del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen esas funciones, aunque tengan otra denominación, según lo señala el ar-

(106) Art.141 Codigo Fiscal Federal.

título 60 del Reglamento del Código Fiscal Federal vigente "1977".

El monto por el que se garantice será según el tipo de garantía que se presente, el que determine el citado reglamento en sus artículos 62 al 66.

Se deberán anexar al escrito del recurso, por el promovente, los siguientes documentos:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando se actúe a nombre de otro u otros.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando debido a su ubicación, la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo.

Si la notificación fue por edicto, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

- IV. Las pruebas documentales que se ofrezcan y/o periciales si el caso las amerita.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos de las fracciones I, II o III, se tendrá por no interpuesto el recurso pero si la que se omitiese fuese la del inciso IV, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

4.2.4. PROCEDIMIENTO.

El recurso de inconformidad se deberá interponer en un término de 15 días, contados a partir del día siguiente de la notificación, acompañándolo de los respectivos anexos.

(107) Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Editorial Dofiscal Editores, México 1994.

Al momento de interponer el recurso, la autoridad verificará si este fue interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo; en caso de ser admitido, se decretará la suspensión del acto si fuese procedente; y de haberse presentado pruebas que requieran un desahogo especial se dará un plazo de quince días contados a partir del día que se dicte el auto de admisión, para su desahogo.

Se podrá suspender la ejecución de la resolución impugnada cuando se cumpla lo siguiente¹⁰⁸:

- I.- Que lo solicite el interesado.
- II.- Que no se pueda seguir perjuicio al interés general.
- III.- Que no se trate de infracciones reincidentes.
- VI.- Que de ejecutarse la resolución pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente, y
- V.- Que se garantice el interés fiscal.

4.2.5. AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad competente para resolver el recurso de inconformidad, en materia ecológica y de protección al ambiente, será la misma unidad administrativa que emitió el acto, tal como lo indica el artículo 177, de la ley de la materia:

"El escrito de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano."

Posteriormente el artículo 179, continúa con la

(108) Art. 180 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

idea, indicando lo siguiente:

"Al recibir el recurso, la autoridad verificará si éste fue interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo.

Para el caso de que lo admita, decretará la suspensión si esta fuese procedente, y desahogará las puebas que procedan en un plazo que no exceda de 15 días hábiles

Con esto ratificamos lo anterior, al afirmar que la autoridad que conoce y resuelve el recurso es la misma que lo emitió, sólo que es el titular de la unidad administrativa el que emite la resolución del recurso.

4.2.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

La resolución al recurso se deberá emitir una vez que transcurra el término para el desahogo de las pruebas, tal como lo indica el artículo 181 de la ley en estudio:

"Transcurrido el término para el desahogo de las pruebas, si las hubiere, se dictará la resolución al recurso....."

Al emitir una resolución la autoridad se deberá avocar únicamente a los hechos que el recurrente haya señalado como objeto de la impugnación, sin poder resolver sobre aquellos otros que no se hayan impugnado; señalando al mismo tiempo cuales de estos hechos serán modificados, si así lo ameritare a consideración de ella, y si la modificación del acto o resolución es parcial, especificar la sanción o multa para aquella parte que aún quede subsistente.

La resolución podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo 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 resuelto total o parcialmente a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación⁽¹⁰⁹⁾.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular de manera personal⁽¹¹⁰⁾, la cual surtirá sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fue hecha, proporcionando al interesado copia del acto administrativo que se le notifique, señalando en la misma, nombre y firma de la persona que la recibe, así como la fecha en que esta se realiza⁽¹¹¹⁾. Esta notificación se deberá realizar de acuerdo a lo que determina el Código Fiscal⁽¹¹²⁾.

En caso de que no se cumpla con lo antes mencionado para la notificación del acto, de su resolución; o se presentará alguna otra irregularidad en la misma, se podrá interponer el recurso de nulidad de notificaciones, según lo indica el mismo código fiscal federal⁽¹¹³⁾, para cuyo caso se hará valer dicho recurso en el mismo momento en que haga valer el recurso contra el acto, si el particular afirma haber sido

(109) ART. 67. --"Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en un plazo de cinco años contados apartir del día siguiente a aquél en que: ... III. --Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuere de carácter continuo o continuado, el término correrá apartir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

(110) Art. 134, Fracc. I del Código Fiscal Federal.

(111) Art. 135, Código Fiscal Federal.

(112) ART. 12 y 13 del Código Fiscal.

(113) ART. 129 y 117 del Código Fiscal.

notificado sobre la existencia del acto con anterioridad a la fecha de interposición del recurso, expresando en los agravios hechos valer, los que se tengan en contra de la notificación; pero si el particular afirma no tener conocimiento del acto, y por lo mismo que no se le notificó previamente, interpondrá el recurso ante la autoridad que debió haber realizado la notificación, haciendo de su conocimiento tal situación y señalando el domicilio y las personas autorizadas para recibir tal notificación, caso en que, como respuesta, se le deberá dar a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado; comenzando a correr a partir de este momento el término de cuarenta y cinco días para ampliar el recurso impugnando el acto o la notificación, o sólo la notificación.

4.3. RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE AGUAS.

ANTECEDENTES.

En la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal presentaba al Congreso de la Unión en el año de 1971, se detallada la situación que guardaba el país en materia de aguas nacionales y la distribución y uso que de la misma se hacía; esta misma exposición de motivos, hacia mención de que en el Título Quinto se presentan las faltas que la misma ley sancionará, pero no establece el medio por el cual los particulares podrán defenderse de la sanción que recaiga a esa supuesta falta.

Las disposiciones de la iniciativa están agrupadas sistemática y lógicamente por materias de modo que permita su entendimiento y aplicación.

El título primero describe el objeto de la ley; define los bienes materia de la misma; las causas de utilidad pública; su campo de aplicación y las autoridades competentes.

El título segundo que se inicia con un capítulo de disposiciones generales regula las diversas explotaciones, usos y aprovechamientos del agua en la forma siguiente: servicios urbanos y obras de alcantarillado, distritos de riego, unidades de riego para el desarrollo rural, distritos de drenaje y protección contra inundaciones, distritos de acuacultura, generación de energía eléctrica y aguas del subsuelo.

El título tercero regula las asignaciones, concesiones y permisos.

El título cuarto se refiere a la distribución de las aguas de corrientes y depósitos.

El título quinto regula las faltas y delitos, y consigna una nueva figura delictiva el acaparamiento o la disposición de aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas en volúmenes mayores a los concedidos o permitidos por la ley.

Y por último los correspondientes artículos transitorios.

No es sino hasta el año de 1986, 13 de Enero, en que se introducen reformas importantes, tales como el Título Sexto, que nos presenta los medios de defensa que el particular podrá utilizar para defenderse de los actos de la autoridad.

El 1 de Diciembre de 1992, se publica en el Diario Oficial la Ley de Aguas Nacionales; misma que deroga la Ley Federal de Aguas del 11 de Enero de 1972; la nueva ley dentro de su exposición de motivos resalta lo siguiente:

"Así, es congruente con las profundas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal para llevar mayor libertad y justicia al campo mexicano y propiciar su modernización.

Responde, por otra parte, a las corrientes más modernas del pensamiento, en las que predomina como objetivo hacer un uso eficiente de los recursos naturales - entre ellos el agua -, así como preservar su calidad y cantidad.

La administración integral del agua, con mayor participación de los usuarios, y la consolidación de la programación hidráulica y de la Comisión Nacional del Agua como autoridad federal única para la administración del recurso, son algunos de sus objetivos..."

Esta ley proporciona una regulación más clara y precisa al presentar un índice práctico y sencillo de consultar.

Determina, como ya se hizo mención, la creación de la "Comisión Nacional del Agua", como órgano rector de toda la actividad hidráulica; y nos presenta dentro de su artículo 3, Fracción V, las autoridades que regirán todo lo relacionado a la materia al determinar lo siguiente:

"La Comisión": la Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos..."

Así mismo, una de las diferencias en relación a la Ley Federal de AGUAS, en cuanto al tema que nos ocupa, es que ahora, la ley hace una clara división respecto de las resoluciones que podrá emitir, las cuales podemos dividir en dos grupos:

- a) Resoluciones derivadas del uso, concesión o asignación así como por la contaminación de las aguas.
- b) Resoluciones emitidas por la Comisión como organismo fiscal autónomo; es decir, resoluciones de carácter fiscal.

Dentro de este aspecto la misma ley y su reglamento especifican que las resoluciones que se encuentren incluidas dentro del primer inciso, se regirán por la ley, su reglamento y el Código Federal de Procedimientos Civiles, entre otras leyes; y las resoluciones fiscales, segundo inciso, se regirán y resolverán de acuerdo al Código Fiscal Federal y su reglamento.

Para estos efectos el desarrollo de este tema, lo dividiremos en dos partes, las que denominaremos de la siguiente manera:

- a) Recurso Administrativo de Revisión en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Agua, y;
- b) Recurso Administrativo de Revocación en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Agua, como organismo fiscal autónomo.

Cabe mencionar que los incisos que tendrán un estudio diferente serán los respectivos a los requisitos, procedimiento y forma y término de resolución, ya que en los demás se realizará un desarrollo simultaneo de los dos recursos.

Por último, debemos mencionar que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es la encargada de regular todo lo relacionado a la materia hidráulica, tal como lo determina el artículo 35, Fracción XXIV de la Ley de la Administración Pública Federal, al determinar lo siguiente "":

(115) "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL",
Ed. PORRUA, MEXICO 1993.

"A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...XXIV.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales...".

La cual para este efecto crea el organismo desconcentrado denominado "Comisión Nacional del Agua"⁽¹¹⁶⁾, el cual tendrá a su cargo todo lo relativo a la materia hidráulica.

Una vez determinado todo lo anterior, daremos inicio al estudio de los recursos ya mencionados, iniciándose por determinar los siguientes elementos.

4.3.1. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE AGUAS.

4.3.1.1. SUJETO.

La Ley de Aguas Nacionales nos indica como una de las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la siguiente⁽¹¹⁷⁾:

"Otorgar las asignaciones, concesiones o permisos para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y en su caso proveer las vedas para el buen funcionamiento de las obras".

Lo anterior lo ratifica el artículo 20 de la citada ley, al hacer mención de lo siguiente:

"La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas

(116) Decreto publicado en el Diario Oficial el 13 de Enero de 1989.

(117) Art.9, Frac. VII, Ley de Aguas Nacionales.

nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la "Comisión", de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y su reglamento".

Con base en esto, consideraremos a los particulares como los sujetos de aplicación de esta ley, ya que es a quien el gobierno le concede actividades.

Pese a lo anterior, hay que hacer mención, que la ley, sino expresamente si tácitamente, nos considera sujetos de aplicación a todos los usuarios en general al presentar a través de su articulado una división sobre los diferentes usos que regula, presentando los siguientes⁽¹¹⁸⁾:

- A) Uso público urbano.
- B) Uso agrícola.
- C) Uso industrial.
- D) Agua para generación de energía eléctrica destinada al servicio público.
- E) Uso doméstico.
- F) Uso en servicios.
- G) Uso para conservación ecológica.
- H) Uso pecuario.
- I) Usos múltiples.

Pero debemos considerar, además, a organismos estatales como la misma ley en su artículo 20, párrafo segundo, nos los indica con lo siguiente:

"La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal

(118) Título Sexto, Capítulo I al V y Art. 2 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

o municipal, se podrá realizar mediante asignación otorgada por la "Comisión".

Ante esto podemos determinar que todos somos sujetos de aplicación de esta ley, ya que todos podemos incurrir en su mal uso o contaminación; pero en especial y en concreto lo serán aquellos particulares o dependencias gubernamentales que tengan una concesión o asignación para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de cantidades industriales del líquido; así como de aquéllos que puedan realizar su extracción.

Con relación a la materia fiscal; es de igual consideración el determinar que todos somos sujetos de la ley, tal como lo menciona el artículo 112 siguiente:

"La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, así como de los bienes nacionales que administre "La Comisión", motivará el pago por parte del usuario de las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos.

La explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales motivará el pago del derecho que establece la Ley Federal de Derechos..."

Con esto, la ley concede acción popular para denunciar ante el presidente de la república o la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, aquellas concentraciones o actos sobre el agua que contravenga lo dispuesto en esta ley, dando facultades a "La Comisión para imponer sanciones que pueden variar desde multas hasta la revocación de concesiones o autorizaciones y asignaciones, como lo determina el artículo 85 de la ley, al determinar que:

"Es de interés público la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua, en los términos de la ley".

Por lo anterior nos corresponde a todos velar por el correcto uso del agua y evitar su contaminación y desperdicio; así como cubrir y hacer que se cubran los derechos que por concepto de importe debemos de hacer para poder disfrutar de

ella.

4.3.1.2. OBJETO.

El objeto de la presente ley es el de regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público⁽¹¹⁹⁾.

La ley en estudio no da una determinación de lo que entenderá por aguas nacionales, únicamente menciona lo siguiente:

Art.3.-... "Aguas Nacionales": las aguas propiedad de la Nación, en los términos del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional".

Por lo anterior nos remitiremos a la descripción que nos proporciona la anterior Ley Federal del Agua.

Para lograr el máximo control de las aguas y cumplimiento de su objetivo específico, declara como propiedad de la Nación las aguas siguientes⁽¹²⁰⁾:

- 1.- Las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- 2.- Las aguas marinas interiores.
- 3.- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o internamente con el mar.
- 4.- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.

(119) Art. 1 y 2, Ley de Aguas Nacionales.

(120) Art.5 y 6, Ley Federal de Aguas.

5.- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto de cause en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

6.- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión, o en parte de ellas se sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.

7.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;

8.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

9.- Las que se extraigan de las mismas.

10.- Las que correspondan a la Nación en virtud de tratados internacionales.

11.- Las aguas del subsuelo.

12.- Las playas y zonas marítimo terrestres.

13.- Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de propiedad nacional

14.- Los cauces de las corrientes de propiedad nacional.

15.- Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de diez metros de ancho y de cinco metros, cuando la anchura de los cauces sea de cinco metros o menos.

16.- Los terrenos ganados al mar o a los esteros de propiedad nacional, por causas naturales o por obras artificiales.

17.- Los terrenos de los cauces y de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.

18.- Las islas que existen o que se formen en el mar territorial, en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos propiedad particular, ejidal o comunal.

19.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos, zanjas y demás obras hidráulicas, para la explotación, uso, aprovechamiento y manejo de las aguas nacionales con sus zonas de protección en la extensión que en cada caso fije la Secretaría, y

20.- La flora y fauna acuáticas, las substancias y demás materiales que contengan las aguas de propiedad nacional.

Con todo esto se busca tener un mayor control sobre las aguas nacionales con el objeto de tener un uso racional, así como distribución justa y equitativa, la cual quedará bajo el control del Gobierno Federal, para evitar con esto el mal uso o el acaparamiento en manos de unos cuantos del vital líquido. Debemos a su vez hacer un uso racional del agua y evitar al máximo su empleo indebido así como la contaminación de las mismas, para que con esto podamos asegurar el abasto normal y oportuno del vital líquido a todos por igual; siendo conscientes que este es un elemento natural no renovable y por ende muypreciado, y es por lo que el Gobierno Federal ha declarado de utilidad pública todas aquellas normas tendientes a su cuidado y protección⁽¹²¹⁾.

Otro de los objetivos que busca la nueva ley es el de que los usuarios, concesionarios o asignatarios, cubran los derechos que por concepto de uso de aguas deben realizar los sujetos de la ley, según lo determinan los siguientes artículos:

Art.18.-"...Independientemente de lo anterior, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causará las contribuciones fiscales que determina la ley..."

Art.29.-"Los concesionarios o asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:...II. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables..."

(121) Art. 7, Ley de Aguas Nacionales.

Lo anterior es reiterado por el artículo 112, del que ya hicimos mención anteriormente; por todo esto debemos establecer que otro de los objetivos que esta ley persigue es el de determinar la obligación de los usuarios del agua de cubrir los derechos que por concepto de su uso deberán cubrir, mismas que se establecerán en base a las disposiciones fiscales vigentes.

4.3.1.3. REQUISITOS.

El escrito por el que se interponga el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas con fundamento en la Ley Federal de Aguas; debe reunir los requisitos siguientes:

- 1.- Presentarse por escrito.
- 2.- Nombre y domicilio del promovente.
- 3.- Agravios que cause el acto impugnado.
- 4.- Las pruebas que ofrezca.
- 5.- Constancias que acrediten la personalidad del promovente.

El reglamento de la Ley de Aguas Nacionales⁽¹²²⁾, en su artículo 190 indica que la tramitación del recurso de revisión previsto en el numeral 124 de dicha ley se sujetará a las disposiciones contenidas en el mismo y en lo no previsto a las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así, en su artículo 191, menciona que requisitos deberá cumplir el particular en la presentación del recurso y que son los siguientes:

- A.- Nombre del promovente, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para tal efecto.
- B.- La mención del acto o resolución que se recurre y la autoridad que lo ejecute o lo emita.

(122) Publicado en el Diario Oficial el 12 de Enero de 1994.

C.- La fecha en que se le haya notificado la resolución o haya tenido conocimiento del acto que reclama.

D.- Los agravios que le cause la resolución o el acto que se impugna

E.- El ofrecimiento de pruebas en que apoye los términos de su escrito.

F.- El nombre y domicilio de los terceros perjudicados en su caso.

Se deberán anexar al escrito los siguientes documentos⁽¹²³⁾:

1.- Documentos en que se acredite la personalidad, en caso de actuar a nombre de otro.

2.- Documento en que conste el acto impugnado.

3.- Constancia de notificación del acto impugnado.

4.- Pruebas que se presenten, anexando las periciales que el recurrente considere convenientes, en cuyo caso se deberá incluir en ellas, el nombre y domicilio del perito, para que se le notifique la fecha de audiencia de desahogo de pruebas, pero en caso de que el recurrente se encuentre imposibilitado para obtenerlas, deberá mencionar el lugar en el que se localicen.

5.- Las copias de su escrito de recurso, necesarias para correr traslado a las demás partes.

4.3.1.4. PROCEDIMIENTO.

El escrito que contenga el recurso de revisión se presentarán dentro de un plazo de quince días⁽¹²⁴⁾ contados a partir del día siguiente al en que se realizó la notificación, o se haya tenido conocimiento del acto impugnado.

(123) 92, Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

(124) Art.124 de la Ley de Aguas Nacionales y 193 de su reglamento.

El escrito se presentará directamente por correo certificado o por mensajería, ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnado y se tendrá como fecha de presentación la que aparezca en el acuse de recibo respectivo o la del depósito en la oficina de correos o mensajería.

Una vez que la autoridad reciba el escrito del recurso, podrá desecharlo, prevenir al recurrente o admitirlo. Lo puede desear por cualquiera de las siguientes circunstancias⁽¹²⁵⁾:

- a) Por presentarse fuera del término legal.
- b) Por no acreditar la personalidad del promovente, o su interés jurídico; y,
- c) Por impugnar una resolución emitida en otro recurso.

A su vez la Comisión Nacional del Agua, podrá requerir al promovente cuando no cumpla los requisitos señalados en el artículo 191, en sus fracciones II y III del reglamento de la ley, en cuyo caso se dará un plazo de tres días hábiles para que se subsane la omisión; con el apercibimiento de que de caso de incumplimiento se tendrá por no interpuesto el recurso.

Una vez que se ha presentado el escrito y se han reunido todos sus requisitos la Comisión procederá a la admisión del mismo y se tendrá por abierto un término de 30 días para el desahogo de las pruebas que se hayan ofrecido, así como los estudios, inspecciones, pruebas periciales o demás diligencias que la propia Secretaría ordene para la mejor apreciación y fundamentación de su resolución.

Debemos mencionar que la autoridad emitirá un auto de admisión del recursos, así como de sus anexos, en el que acentará de igual forma la fijación del plazo para el desahogo de las pruebas, mismo que se deberá notificar en forma fehaciente, al interesado, con la finalidad de determinar la tramitación respectiva del recurso.

En cuanto a las pruebas que se podrán presentar,

(125) Art.194 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

se establece la limitación en cuanto a su admisión¹¹²⁶⁾, ya que no se podrá admitir la prueba confesional con cargo a la autoridad, determinando así mismo, que las que se admitan deberán tener relación inmediata con los hechos controvertidos, rigiendo el ofrecimiento, así como su admisión, desahogo y valoración por lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez concluido el termino de 30 días, otorgado para el desarrollo de pruebas, se deberá dictar la resolución respectiva al recurso.

4.3.1.5. AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad competente para resolver el recurso administrativo en materia de aguas, es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto.

La Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos¹¹²⁷⁾, es el organismo encargado de regir todo lo relacionado a la materia¹¹²⁸⁾, así como para imponer sanciones y a su vez resolver los recursos administrativos de revisión que se

(126) Art.196 del reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

(127) Decreto publicado en el Diario Oficial, el 13 de Enero de 1989; en el que se determina lo siguiente:

Art.1.- "Se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos....".

(128) Esto se establece en el Reglamento interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial el día 29 de Octubre de 1993, y el cual en su artículo 3o, inciso 5, fracción IV, establece lo siguiente:

"La Comisión Nacional del Agua tendrá las siguientes facultades:...5) En materia Jurídica:..IV. Tramitar los recursos administrativos que establece la Ley de Aguas Nacionales, Formulando los proyectos de resolución respectivos para firma del Titular de la Comisión o del servidor público en quien se haya delegado la facultad;...".

interpongan en contra de estas resoluciones "(129)".

Con base en lo anterior, dentro de las mismas direcciones que integran la Comisión se resolverá el recurso administrativo por el superior jerárquico de aquella autoridad que emitió el acto.

4.3.1.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

Una vez concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas, así como de las diligencias que se hayan ordenado, se procederá a elaborar el proyecto de resolución dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya cerrado el periodo de desahogo de pruebas, y se remitirá al servidor público competente para su revisión y aprobación respectiva, hecho lo cual se notificarán personalmente a las partes.

La resolución que se emita deberá estar fundada y

(129) El día 30 de Diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial, un acuerdo por medio del cual se delegaban facultades a la Comisión; entre las cuales destacan las que se determinan en la fracción II del artículo 4 y 10 que transcribimos a continuación:

Art.4.- "Se delegan a los Gerentes Regionales y a los Gerentes Estatales de la Comisión Nacional del Agua, las facultades para:...II. Tramitar, resolver y suscribir las resoluciones sobre clausuras, suspensión, revocación, caducidad, vencimiento y extinción de las asignaciones, concesiones, permisos y demás autorizaciones en materia de recursos hidráulicos, en los términos de la Ley de Aguas Nacionales y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables

Art.10.-"Los gerentes regionales tramitarán y resolverán los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones que emitan los Gerentes Estatales...sin menos cabo del trámite y resolución que también puede efectuar el Subdirector General de Administración del Agua o el suscrito.

De la misma manera el Subdirector General de Administración del Agua resolverá sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos y resoluciones que emitan los Gerentes Regionales".

motivada, así como referirse a todos y cada uno de los puntos o agravios que el particular haya hecho valer en el escrito.

Esta resolución podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- 1.- Desecharlo por improcedente.
- 2.- Modificar el acto reclamado.
- 3.- Revocar el acto reclamado.
- 4.- Confirmar el acto reclamado.

La resolución deberá determinar la forma y términos en que se llevará a cabo su cumplimiento, y en caso de que la modificación sea parcial, deberá especificar como se deberá cumplir aquella parte que se confirme.

Por último, el reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establece como deben hacerse las notificaciones al recurrente y terceros perjudicados⁽¹³⁰⁾, mismas que deberán efectuarse en forma personal, en el domicilio que hubiere determinado para tal efecto el recurrente, de conformidad con lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su parte relativa.

4.3.2. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DEL AGUA COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

4.3.2.1. REQUISITOS.

En este sentido la Ley de Aguas Nacionales en su Artículo 124, ultimo párrafo, determina que contra actos o resoluciones que emita la Comisión Nacional del Agua en materia

(130) Art.197 ley en cita.

fiscal, podrán interponerse recursos administrativos, los cuales serán resueltos en los términos del Código Fiscal de la Federación y su reglamento.

Igualmente, a este respecto el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establece en su artículo 190 párrafo segundo que contra tales actos y resoluciones, podrá interponerse el recurso de revocación o de nulidad de notificaciones, según proceda, los cuales serán resueltos como ya se ha dicho en términos del Código Fiscal.

Sobre el particular, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 117 establece que el recurso de revocación procede contra 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, las que dicten las autoridades aduaneras.

Así mismo, dicho Código en su artículo 129, establece el procedimiento a seguir cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, es decir, en él se contempla la procedencia del recurso de nulidad de notificaciones que prevé el artículo 190 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, en relación a la interposición de estos recursos, el artículo 121 del Código en comento, determina que deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida o del acto ejecutado.

El escrito en que se interponga el recurso, deberá reunir ciertos requisitos, como los siguientes: que esté firmado por el interesado o por quien este legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no pueda o no sepa firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital (art.18 Código Fiscal Federal), debiendo mencionar además⁽¹³¹⁾:

(131) Art.122 del Código Fiscal Federal.

- 1.- El acto o resolución que se impugna.
- 2.- Los agravios que le cause dicho acto o resolución.
- 3.- Las pruebas o hechos controvertidos de que se trate.

La falta de mención del acto o resolución que se impugne así como la omisión de los agravios, dará lugar a que se deseché por improcedente el recurso interpuesto y si se omite mencionar las pruebas, estas se tendrán por no ofrecidas.

Es de resaltar que cuando no se gestione a nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en Licenciado en Derecho, excepto cuando se gestione a nombre de una persona moral, la cual se registrará conforme a sus estatutos sin perjuicio de lo que disponga la Legislación de Profesiones⁽¹³²⁾.

Al escrito deberá anexarse lo siguiente:

- I.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.
- II.- Los documentos en que conste el acto impugnado.
- III.- La constancia de notificación del acto que se recurra, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió dicha constancia.
- IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando no se anexe cualquiera de los tres primeros documentos, se tendrá por no interpuesto el recurso, pero si no se anexáren las pruebas, estas se tendrán por no ofrecidas⁽¹³³⁾.

(132) Art.122 Código Fiscal Federal, Dofiscal editores, México 1994

(133) Art.123, Código Fiscal Federal, Dofiscal Editores, México 1994.

4.3.2.2. PROCEDIMIENTO.

Una vez presentado el escrito del recurso, se procederá al estudio de su admisión, a efecto de determinar si existe alguna de las siguientes causales de improcedencia:

I.- Que el acto o resolución impugnada no afecte el interés jurídico del recurrente.

II.- Que el recurso se haga valer contra resoluciones dictadas en otros recursos administrativos o en cumplimiento de éstos o de sentencias.

III.-Que las resoluciones que se recurran hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

IV.- Que dichas resoluciones se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el no haberse promovido el recurso dentro del término legal.

V.- Que los actos que se recurran sean conexos a otro que se haya impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI.- Tratándose de recursos de nulidad de notificaciones cuando se amplíe el recurso administrativo o en la ampliación no se exprese agravio alguno.

VII.-Cuando haya sido revocado el acto impugnado⁽¹³⁴⁾.

Cabe hacer la aclaración que el recurso de revocación que contempla el Código Fiscal Federal, es optativo para el interesado, pues este podrá oponer dicho recurso o bien promover directamente juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación⁽¹³⁵⁾.

No obstante que el Código Fiscal Federal no describe específicamente el procedimiento a seguir en el trámite de los recursos antes citados, debe entenderse que en nuestra práctica, una vez que ha sido estudiado el recurso presentado, y

(134) Art.124, Código Fiscal Federal.

(135) Art.120 y 125, Código Fiscal Federal.

se determine que no existe ninguna causal de improcedencia de las que ya se han mencionado, se correrá traslado con el escrito del recurso y anexos del mismo, a la autoridad que haya emitido la resolución o ejecutado el acto que se impugne, a efecto de que rinda un informe respecto de dicho asunto y en su caso ofrezca las pruebas de su parte que juzgue pertinentes^{"136"}.

A este respecto cabe decir, que en la tramitación de estos recursos serán admisibles todo tipo de pruebas excepto la testimonial y confesional a cargo de la autoridad, mediante absolucón de posiciones.

Para el desahogo de las pruebas ofrecidas deberá de estarse a lo dispuesto en el Código Fiscal Federal y en lo no previsto al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicaci3n supletoria en la materia^{"137"}.

Ahora bien, para la valoraci3n de las pruebas ofrecidas en estos recursos, se deber3 estar a lo establecido en el C3digo Fiscal de la Federaci3n, en su artculo 130, que al respecto indica, que har3n prueba plena la confesi3n expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, as3 como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documento p3blico, excepto si estos contienen manifestaciones o hechos particulares, ya que en su caso, solo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidi3, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones. Las dem3s pruebas quedan a la prudente apreciaci3n de la autoridad.

4.3.2.3 AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad competente para resolver el recurso de revocaci3n en contra de las resoluciones emitidas por La Comisi3n, que tengan car3cter fiscal, ser3 la misma Comisi3n Nacional del Agua, por conducto del superior jer3rquico de la autoridad que la emiti3, o ejecuto el acto.

Lo anterior se desprende de lo determinado por el

(136) Art.130, opus cit 135.

(137) Art.5, Opus Cita.135

reglamento interno de la Secretaria de Agricultura y recursos Hidráulicos, en su artículo 30, inciso 5, fracción V, la cual determina lo siguiente:

"La Comisión Nacional del Agua, tendrá las siguientes facultades:...5) En Materia Jurídica:...V. Resolver los recursos administrativos que se hagan valer contra actos o resoluciones fiscales que emita la Comisión...".

4.3.2.4. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

Una vez desahogadas las pruebas, deberá dictarse resolución y notificarla al recurrente en un término que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

La resolución deberá fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios. Cuando alguno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La resolución mediante la cual se ponga fin al recurso, podrá:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, en su caso;
- II.- Confirmar el acto impugnado;
- III.-Mandar reponer el procedimiento administrativo;
- IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado; y,
- V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea resuelto a favor del recurrente.

Cabe hacer mención que si la resolución ordena realizar determinado acto o iniciar la reposición del procedi-

miento, esto deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses⁽¹³⁸⁾.

Finalmente cuando el recurrente solicite la suspensión provisional del acto o resolución reclamada, deberá garantizar el interés fiscal en alguna de las formas establecidas en el artículo 141 del Código Fiscal. Es preciso tener presente que de conformidad con el artículo 144, del código citado, sólo en caso de otorgar dicha garantía no se ejecutarán los actos administrativos impugnados, tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal, hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación.

(138) Art.133, Opus Cita. 135.

4.4. RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA RELIGIOSA.

ANTECEDENTES.

En materia religiosa prácticamente es una nueva area para incursionar, ello debido, a que hasta antes del 28 de Enero de 1992, la iglesia en términos generales, no contaba con medios de defensa legal, contra una resolución administrativa, ello, debido a que no tenia personalidad jurídica; no es sino hasta el 28 de Enero de 1992, cuando el estado mexicano concede a las iglesias personalidad jurídica, con lo cual adquieren derechos y obligaciones para con el estado, dándoles así el carácter de "Asociaciones religiosas".

La exposición de motivos de la reforma que como tal debe considerarse al texto de la iniciativa y del dictamen de comisiones de referencia, puede afirmarse que es un reseña de las contiendas entre los diversos partidos y facciones que hubo hasta ahora en el país, sin embargo puesto que no interesa relatar las querellas y luchas que registra nuestra historia, sino señalar brevemente los antecedentes jurídicos de las reformas introducidas ahora a la constitución, que ha regido a México a partir de la tercera década del siglo pasado hasta nuestros días.

En la primera Constitución federal, expedida en 1824, decía su art. 30: "La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por las leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra".

Pero la forma de impartir esa prometida protección era realmente tratar de someter a la iglesia a la independencia y sujeción del estado aparecía en el artículo 50, que facultaba al Congreso Federal para "arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación", es decir, se arrogaba el estado un supuesto derecho de presentar al romano pontífice los candidatos para que éste proveyera dentro de ellos al nombramiento de obispos; y del art. 110, que facultaba al presidente de la República para "conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontifices, breves y rescriptos", o sea, se arrogaba el estado

un pretendido derecho a fiscalizar e interceptar cualquier documento que procediera del romano pontífice.

Estos principios de la constitución sirvieron de orientación a las constituciones locales de cada uno de los estados, llegando varias de ellas a establecer que el estado fijaría y costearía los gastos necesarios para la conservación del culto; y en especial la del estado de México, declaraba en su artículo 11 que: "ninguna autoridad cuyo nombramiento parta de otros poderes distintos a los del estado podrá ejercer mando sin consentimiento de su gobierno".

Como no era lógico admitir que disposiciones legales de este género fueran en verdad para proteger a la iglesia, se apelo posteriormente al ficticio propósito de ellas de solo salvaguardar el bien de la nación, y bajo este pretexto durante la presidencia de Ignacio Comonfort se aprobó en 1856, la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia, por virtud de la cual todas las fincas rústicas y urbanas que tenían y administrarán como propietarias las corporaciones civiles o de la república debían adjudicarse en propiedad a los que las tenían arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en ese momento pagaran calculada como crédito al seis por ciento anual.

A las fundadas protestas y respetuosas instancias de varios prelados de aquella época para la derogación de dicha ley, contesto curiosamente Ezequiel Montes, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que el Supremo Gobierno se interesaba mucho por la perfección del estado eclesiástico, por tratar de que éste se purificara, y que precisamente para conseguirlo había sido expedida la ley de referencia, invocando que en el Antiguo Testamento, los Levitas eran dueños de los diezmos, pero que no poseían ninguna otra cosa; y que en el nuevo testamento los fieles recién convertidos vendían sus posesiones y ponían sus precios a los pies de los apóstoles, y que San Pablo vivía del trabajo de sus manos.

Al promulgarse después la Constitución de 1857, incapacito, en su artículo 27, a toda corporación eclesiástica para adquirir en propiedad y administrar bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución; inhabilito en sus artículos 56 y 77 para el desempeño de cargos de elección popular a quien perteneciera al estado eclesiástico, e invistió en su artículo 123 a los poderes federales de la facultad para "ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes".

Mas tarde, el 25 de Septiembre de 1873, fue adicionada y reformada la constitución de 1857, para establecer en su artículo 1º que "el estado y la iglesia son independientes entre si" y que "el congreso no puede crear leyes en las que establezca o prohíba religión alguna"; en su art. 21 señalaba, que "el matrimonio es un contrato civil y que este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades civiles...", y en su art. 3, "que ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces, ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el art. 27 de la constitución".

Como se advierte hasta aqui de todas estas disposiciones constitucionales, la orientación común de ellas era no atacar de frente a la iglesia, sino usurpar competencia y funciones que a ella correspondían, simulando a veces inclusive una pretendida protección a la iglesia y hasta una inmaculada preocupación por la purificación de la misma iglesia.

La última etapa, que se inicio en la Asamblea del Constituyente de Querétaro, ya no fue sólo de usurpación de competencia y de funciones, sino de franco enfrentamiento y de persecución declarada, con abierto desconocimiento de los derechos humanos.

De acuerdo con los arts. 3, 4, 24, 27 y 130, el estado se apropió de todos los bienes de la iglesia estableciendo que, con excepción de los templos todos los demás bienes se destinarán exclusivamente a los servicios públicos de la federación y los estados; reglamentando el ejercicio de los ministros de culto como si se tratara de una profesión; exigió que sólo pudieran ejercerlo los mexicanos por nacimiento; implanto como dogmatismo oficial obligatoria la enseñanza laica no sólo en las escuelas públicas, sino también en los planteles particulares para la educación de la niñez; prohibió a los ministros de culto dirigir o intervenir en los planteles de educación primaria; faculto a las legislaturas de los estados para determinar, según las necesidades, el número máximo de ministros de culto en cada estado, prohibió los actos de culto público fuera de los templos y proscribió los votos religiosos y las ordenes monásticas.

Fue así como la Constitución de 1917, cambio radicalmente el régimen de separación o independencia entre el estado y la iglesia católica, para implantar en su lugar el avasallamiento de la iglesia católica por el estado, pero ya sin referirse en especial a la iglesia católica, sino a las iglesias en general, y son esta clase de preceptos los que fueron objeto

de las recientes enmiendas como son los artículos 3,5,24,27 y 130 Constitucional.

Con esto las asociaciones religiosas podrán ser objeto, si así lo ameritan, de resoluciones de carácter administrativo, las cuales les podrán perjudicar o en su caso beneficiar.

La ley que regulará su proceder desde su integración, registro, funcionamiento, derechos y obligaciones es la : "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", la cual en su artículo 33 nos indica:

Art.33.-"Contra los actos o resoluciones dictados por las autoridades en cumplimiento de esta ley, podrá interponerse el recurso de revisión..."

Para que este recurso proceda, se debe de cumplir con ciertos requisitos, los cuales se analizarán a continuación; pero, debemos tener en cuenta, que el procedimiento bajo el cual se va a regir esta ley en todas sus fases aun no esta bien definido, ya que a la fecha no se cuenta aun con el reglamento que va a regirla, aplicandose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos civiles en todo lo que no se contraponga a dicha ley, según lo determina el art.36 de la misma ley, que a continuación presentamos:

ART.36.-"Para los efectos de este título, a falta de disposición expresa y en lo que no contravenga esta ley se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles".

RECURSO DE REVISION EN MATERIA RELIGIOSA.

Como ya se indico el fundamento legal de este recurso son los artículos 33,34,35 y 36 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al cual para su interposición se le deberán analizar determinados elementos como son:

4.4.1. SUJETO.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a través de su articulado, considera legalmente como sujetos de su aplicación y objeto de su protección a: LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS, aunque no deja de considerar a las iglesias o agrupaciones religiosas como instituciones que existen y que son la base de las asociaciones religiosas, tal como lo indica el artículo 7 en su Frac. II de la citada ley.

La diferencia entre ambas la constituye un sólo acto y es el hecho de tener un registro ante la autoridad competente; se podría incluso decir como regla general, el que toda asociación religiosa es y será siempre una iglesia o agrupación religiosa; no así lo contrario, esto es, no toda iglesia o agrupación religiosa podrá ser asociación religiosa.

Para estos efectos, el estado, por medio de esta ley otorga al mexicano, una serie de garantías en materia religiosa, como son las siguientes⁽¹³⁹⁾:

a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.

b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos o ritos y no pertenecer a una asociación religiosa.

c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y.

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

(139) Art. 2 Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Podemos considerar como fundamento de las asociaciones religiosas el inciso f, del art.2⁽¹⁴⁰⁾.

Pero para que el estado pueda considerar estas asociaciones religiosas como tal, se deberá cumplir por lo señalado en el art.130 Constitucional, y en el art.6º de la citada ley, para así poder otorgarles los derechos y exigirles las obligaciones que señala esta ley.

Los citados preceptos señalan lo siguiente:

El art.130 constitucional en su Fracción A, nos señala al respecto lo siguiente:

Art.130"...A) Las iglesias y agrupaciones religiosas tendran personalidad juridica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas".

El artículo 6 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, confirma lo anterior al agregar lo siguiente:

Art.6"Las iglesias y asociaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley".

Para efecto de obtener dicho registro constitutivo, deberán acreditar que cumplen con los siguientes requisitos⁽¹⁴¹⁾:

I.- Que la iglesia o agrupación religiosa, se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina

(140) Opus cita No.139

(141) ART.7º DE LA LEY DE LA MATERIA.

na religiosa o de un cuerpo de creencia religiosas:

II.- Que han realizado actividades religiosas en la Republica Mexicana por un minimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República;

III.- Aportar bienes suficientes para cumplir son su objeto;

IV.- Cuentan con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6º de la ley ¹⁴²;

V.- Han cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del art.27 de la constitución ¹⁴³.

Una vez que se acredite y pruebe lo anterior y la iglesia o agrupación religiosa lo solicite, podrán obtener su registro constitutivo por parte de la autoridad como asociación religiosa, con lo que se deberán sujetar a la constitución y a las leyes que de ella emanen; así como respetar las instituciones del país y abran de abstenerse de perseguir fines de lucro o

(142) Art.6º.-"...Las asociaciones religiosas se registrarán por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan..."

(143) ART.27 CONSTITUCIONAL-.....

I.-Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones...El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones, en considerarse como nacionales con respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por los que se refiere a aquéllos, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros, a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, por ningún motivo, podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.-Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;...

preponderantemente económicos⁽¹⁴⁴⁾.

Adquiriendo con esto derechos tales como⁽¹⁴⁵⁾ :

- A) Podrán tener y usar como exclusiva una denominación;
- B) Podrán tener la organización que ellos deseen, tanto en sus estructuras internas así como adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros;
- C) Podrán realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables;
- D) Podrán realizar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto siendo lícitos y siempre que no se persigan fines de lucro;
- E) Podrán participar por sí o asociadas con persona físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias;
- F) Podrán usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo;
- G) Podrán, además, disfrutar de los derechos y garantías que esta u otras leyes les concedan.

Pero para el caso de que alguno de los derechos anteriores sea utilizado por alguna persona, iglesia o agrupación que no cuente con el registro constitutivo, se atribuirán a la persona física o moral, mismas que estarán sujetas a las obligaciones establecidas en la mencionada ley, sin que puedan ser sujetos de lo señalado en los incisos d, e, f y g anteriores.

En este aspecto cabe señalar que el gobierno no

(144) ART. 82, LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO

(145) ART. 92, LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.

niega la existencia de las iglesias o agrupaciones religiosas sin registro, ya que del contenido de los arts. 130 constitucional y 62 de la ley, se deriva lo siguiente:

A). Que antes de obtener del estado la personalidad jurídica, y el registro constitutivo, se reconoce la previa existencia de las agrupaciones religiosas.

B). Que no están prohibidas las agrupaciones religiosas que no hayan solicitado del estado la personalidad jurídica y el registro constitutivo, esto, porque en ninguno de los dos preceptos anteriores, se obliga a obtener dicho registro so condición de su existencia.

C). Que por consiguiente, habrá dos clases de agrupaciones religiosas LICITAS Y PERMITIDAS UNAS Y OTRAS, las asociaciones religiosas con personalidad jurídica y registro constitutivo; y las agrupaciones religiosas e iglesias sin personalidad jurídica ni registro constitutivo.

Como se hace hincapié en el inciso C tenemos dos tipos de sujetos; ambos licitos y permitidos; los registrados y los no registrados; pero esto realmente no es nuevo, ya que aun el mismo Código Civil, en su artículo 2691 reconoce lo anterior al indicarnos lo siguiente:

ART.2691.-"La falta de forma prescrita por el contrato de sociedad, sólo produce el efecto de que los socios puedan pedir en cualquier tiempo que se haga la liquidación de la sociedad conforme a lo convenido, y a falta de convenio, conforme al capítulo V de esta sección; pero mientras esa liquidación no se pida el contrato produce todos sus efectos entre los socios y estos no pueden oponer a terceros que hayan contratado con la sociedad la falta de forma."

Pero aun con esta dualidad de agrupaciones, no se quiere decir que el estado no pueda prohibir o disolver aquellas agrupaciones religiosas, cuenten o no con personalidad jurídica y registro constitutivo, cuando aquellas sean ilícitas

Lo anterior quiere decir, que el estado respetará y considerará como tal a todas aquellas iglesias o agrupaciones religiosas; así como a las asociaciones religiosas, siempre y cuando estas no realicen actos ilícitos, o su fin sea contrario

al orden público o a las buenas costumbres según lo describen los arts. 1830, 1910 y 2992 del Código Civil⁽¹⁴⁵⁾, o bien que su procedencia sea contraria a lo que indica el art. 130 constitucional, en lo relativo a política⁽¹⁴⁶⁾; así como a lo que indica la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al indicarnos lo siguiente⁽¹⁴⁷⁾:

"Las asociaciones religiosas deberán:

I.- Identificarse mediante una denominación exclusiva;

II.- Abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos.

Cabe hacer mención que las asociaciones religiosas, tienen personalidad jurídica distinta a la de sus asociados, respondiendo así ante obligaciones y deberes la sociedad, con su propio patrimonio; no así con el de los asociados, por el contrario las agrupaciones religiosas pueden tener personalidad jurídica; pero siempre responderán los asociados ante obligaciones como si las hubiesen contraído ellos en lo personal. Al efecto, una iglesia o agrupación religiosa tendrá personalidad jurídica, conforme a la Frac. VI del art. 25

(145) Art.1830.-"Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

Art.1910.-"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Art.2992.-"si se formará una sociedad para un objeto ilícito, a solicitud de cualquiera de los socios o de un tercero interesado, se declarará la nulidad de la sociedad, la cual se pondrá en liquidación....".

(146) ART. 130 CONST.-"...e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera, que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

(147) ART.8º Ley de Asociaciones Religiosas Y Culto Público.-

del Cód. Civil⁽¹⁴⁸⁾. Art.2, inciso F de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público⁽¹⁴⁹⁾, conforme a lo estipulado por los arts. 2670 y 2671 del Cód. Civil, que a la letra dicen:

ART.2670.-"Cuando uno o varios convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación".

ART.2671.-"El contrato por el que se constituya una sociedad debe constar por escrito.

Por último, cabe hacer mención que el código de Derecho Canónico, en sus canones (artículos) 114 y 117, también considera la posibilidad de dar vida jurídica a aquellas iglesias y agrupaciones religiosas que la han obtenido por la prescripción del derecho o por un acto de la autoridad competente; afirmando lo siguiente:

CANON 114...I.-"Se constituyen personas jurídicas, o por la misma prescripción del derecho o por especial autorización de autoridad competente dada mediante derecho, los conjuntos de personas (corporaciones) o cosas (fundaciones) ordenadas a un fin congruente con la misión de la iglesia que trasciende el fin de los individuos....II.-Los fines a que hace referencia el inciso I, se entiende que son aquellos que responden a obras de piedad, apostolado o caridad, tanto espiritual como temporal".

CANON 117.-"Ninguna corporación o fundación que desee conseguir personalidad jurídica puede obtenerla si sus estatutos no han sido aprobados por la autoridad competente".

Con todo esto y haciendo incapie en que se deberá contar con el registro constitutivo, las asociaciones religiosas

(148) Art.25.-"Son personas morales:...VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

(149) Ver cita No. 139.

podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto; mismo que se integrará por todos los bienes que bajo cualquier título adquirieran, posean o administren, siendo este exclusivamente el necesario para cumplir con sus fines, según su objeto⁽¹⁵⁰⁾; pero teniendo la limitación de que ni la asociación ni los ministros podrán poseer o administrar, por sí o por interpusita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva; excluyendo las publicaciones impresas de carácter religioso.

Pese a que acabamos de mencionar que las asociaciones religiosas contarán con patrimonio propio, la limitación al mismo será la de que sea únicamente el estrictamente indispensable para su fin⁽¹⁵¹⁾; en este aspecto, el artículo 17, faculta a la Secretaría de Gobernación para determinar que tan indispensables son dichos bienes, haciendo constar esto en una declaratoria de procedencia; siempre y cuando se trate de los casos que el mismo artículo determina⁽¹⁵²⁾.

(150) Art.16, párrafo 1º, Ley de Asociaciones Religiosas y culto público.

(151) La Fracción III del artículo 27 de la Constitución, señala lo anterior al indicar lo siguiente:

ART.27.-"....III.-Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinadas a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria...

(152) ART.17.-"La Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Para tal efecto emitirá declaratoria de procedencia en los casos siguientes:

I.- Cuando se trate de adquirir cualquier bien inmueble;

II.- En cualquier caso de sucesión para que una asociación pueda ser heredera o legataria;

III.- Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la fideicomitente; y,

exigiendo con esto, a las autoridades y funcionarios dotados de Fe pública que intervengan en actos jurídicos por virtud de los cuales una asociación religiosa pretenda adquirir bienes inmuebles, la declaratoria de procedencia emitida por la Secretaría de Gobernación; aplicandose para este efecto las leyes fiscales que rijan la materia⁽¹⁵³⁾, obteniendo la obligación de registrar ante la Secretaría de Desarrollo Social y ante el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean monumentos arqueológicos, artísticos o históricos propiedad de la nación, mismos que quedaran obligados a preservar en su integridad dichos bienes y a cuidar su salvaguarda y restauración, en los términos previstos por las leyes. ⁽¹⁵⁴⁾

Los bienes que tengan en propiedad las asociaciones religiosas, así como el uso al que los destinen, se regirá por la Ley General de Bienes Nacionales y en cuyo caso a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas ⁽¹⁵⁵⁾

En conclusión podemos y debemos considerar que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, determina que son sujetos de su aplicación todas aquellas asociaciones religiosas, siempre que hayan obtenido su registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, sujetándose a las restricciones y privilegios ya mencionados además de los que esta ley y otras les impongan, sin que con esto se niegue la existencia, o el hecho, de aquellas que no cuenten con registro.

IV.- Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias, instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas...

(153) ART.19. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

(154) Art. 20 primer párrafo, Ley en cita.

(155) Art.20, segundo párrafo, ley en cita.

4.4.2. OBJETO.

El objeto del recurso de revisión en materia religiosa, es el de que se revoque, modifique o confirme la resolución o acto recurrido según lo señala el art.34 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público⁽¹⁵⁶⁾.

Serán objeto de dicho recurso, aquellas resoluciones o actos que determinen la existencia de alguna de las infracciones señaladas por el art. 29 de la citada ley, y las cuales son:

Que la iglesia, agrupación o asociación religiosa, se realice con fines políticos, haga propaganda o procelitismo político en favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Que se haga o incite a hacer agravio a los símbolos patrios.

Que la iglesia, agrupación o asociación religiosa adquiera, posea o administre por sí o por interposita persona, bienes o derechos que no sean exclusivos para su objeto; ello en base a lo autorizado por la Secretaría, en el registro de procedencia, que para esos efectos le expida la autoridad.

Que la misma iglesia, agrupación o asociación religiosa haga o incite a que los individuos o fieles de ella realicen conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos.

El empleo de la violencia física o presión moral, ya sea por amenazas o agresiones, para lograr con ello sus objetivos, ya sea para que algún individuo forma parte se ella, o en contra de la autoridad.

Quando una agrupación religiosa, se ostente como asociación religiosa, careciendo de registro constitutivo expedido por la Secretaría de Gobernación, caso en el que se haría acreedor de sanción.

El uso o destino de los bienes propiedad de la asociación, para fines establecidos en la declaratoria de procedencia ante la Secretaría de Gobernación.

(156) ART.34.-"...La resolución que se dicte en el recurso podrá revocar, modificar o confirmar la resolución o acto recurrido.

Se realicen actividades por las cuales desvien notoriamente dichas asociaciones su naturaleza, ello es, se dediquen a la realización de otros actos distintos a los que específicamente les atribuye su naturaleza o para los que obtuvieran su registro.

La oposición que a las leyes o instituciones del país se haga en la forma en que esta sea, incluyendo en éste, como elemento básico nuestro lavaro patrio o los honores que al mismo se deban.

En este aspecto cabe aclarar que se entiende incluido, el inculcar a las personas, la falta de respeto a nuestros símbolos patrios.

La falta de probidad o cuidados que deban tener hacia los bienes inmuebles patrimonio cultural del país que están en uso de las asociaciones religiosas, incluyendo además su oposición a la realización de actos tendientes a su conservación tanto física como monetaria.

Se considerarán también aquellos actos que otros ordenamiento consideren susceptibles de sanción por la secretaria.

4.4.3. REQUISITOS.

El escrito de interposición del recurso de revisión en materia religiosa deberá cumplir con los requisitos señalados en los artículos 322,323 del Código Federal de Procedimientos Civiles (ley supletoria en lo no dispuesto por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, según art.36 del mismo ordenamiento) de los cuales se ordena y transcribe lo siguiente:

- I. Deberá presentarse por escrito.
- II. Tratándose de asociaciones religiosas deberá contener la denominación de ésta, así como su número de registro constitutivo, nombre y firma de sus representantes legales y apoderados.
Tratándose de agrupaciones religiosas, iglesias o personas físicas deberá contener el nombre de ésta, así como nombre y firma del promovente o de quien promueva en su nombre.
- III. Personas autorizadas para oír y recibir notificaciones

v domicilio para realizarlas.

- IV. Autoridad o autoridades responsables y el propósito de la promoción.
- V. El acto o resolución impugnado.
- VI. La fecha en que se haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado.
- VII. Expresión de agravios.
- VIII. La petición de suspensión del acto reclamado o resolución impugnada.
- IX. Las pruebas que se ofrecen para fundar su petición.
- X. Los fundamentos de derecho.
- XI. Los puntos petitorios.
- XII. Firma.

Por lo que hace a la firma, cabe mencionar lo que el maestro Arellano García determina al respecto en su obra, al mencionarnos lo siguiente: "esta no se encuentra incluida como requisito del escrito, pero es un elemento que se desprende de la lógica, dado que le da autenticidad al documento".⁽¹⁵⁷⁾

La obligación de firmar la demanda la podemos derivar del art.1834 del Código Civil, el cual establece lo siguiente:

ART.1834.-"Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se les imponga esta obligación. Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó.

Por supuesto que, la aplicación de este precepto al escrito, deriva de una interpretación analógica dado que el

(157) "Derecho Procesal Civil". Arellano García Carlos, Ed. Porrúa 1987, Pág. 164.

escrito es un acto jurídico puesto que entraña una manifestación de voluntad hecha con la intención lícita de producir efectos jurídicos.

Así mismo, este precepto nos indica la solución al caso de que el actor no sepa firmar, caso en que como se anota se imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, haciéndose constar esto en el mismo escrito.

La firma en un escrito se puede hacer de dos formas distintas las cuales son:

a) Que se firme el escrito en todas las hojas con excepción de la última, al margen y la última al calce.

b) Que el actor sólo firme la última hoja al calce del escrito, inmediatamente después de la fecha.

En el caso del primer inciso, hay una mayor autenticidad en el curso del escrito, puesto que todas y cada una de las hojas tienen un elemento determinativo de su autenticidad.

Se deberán anexar al escrito los siguientes documentos:

- I. Los documentos en los que conste la personalidad de quien promueva, en caso de que se haga a nombre de otro.
- II. El documento en que conste el 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 se realizó por medio de edictos, se deberá señalar la fecha en que se hizo la última publicación y el órgano en que se realizó.

- III. Las pruebas documentales que se ofrezcan, y en caso de que se necesitare y así lo amerite el caso las pruebas periciales que se requieran.

4.4.4. PROCEDIMIENTO.

Una vez determinados y expuestos los requisitos que debe reunir el escrito; expondremos el procedimiento que se debe seguir para la resolución del recurso.

Antes de entrar al análisis antes mencionado, consideramos necesario hacer mención de un elemento muy importante que es la notificación⁽¹⁵⁸⁾; para efecto de nuestro tema, esta se rige por lo señalado en los artículos 303 al 321, los cuales determinan que esta notificación se deberá hacer de una manera personal⁽¹⁵⁹⁾, debiendo expresar el objeto de la diligencia y el nombre de la persona(s) con quien se deba practicar, así como realizarse en el domicilio que la asociación haya designado como el principal asiento de sus actividades⁽¹⁶⁰⁾, y al realizarse, se deberá dejar copia de la notificación; en la que deberá anotarse la fecha en que se realizó, el nombre y firma de quien la realizó; así como del que la recibe⁽¹⁶¹⁾. Si se llegase a realizar de diferente manera o se omitirá algún elemento, la parte agraviada podrá promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida⁽¹⁶²⁾, pero si la asociación se manifestará ante la autoridad sabedora del hecho, antes de promover este incidente, la notificación mal hecha u omitida, surtirá sus efectos, como si se hubiere realizado conforme a la ley⁽¹⁶³⁾.

El escrito de presentación del recurso, junto con las pruebas que se presenten, se deberá interponer dentro del

(158) El maestro Pina de Vara, Rafael; en su obra "Diccionario de Derecho", (Ed. Porrúa, México 1992) nos define este elemento de la siguiente manera: "Acto mediante el cual con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumplan un acto procesal".

(159) Art. 309, Frac. I, Código Federal de Procedimientos Civiles.

(160) ART. 310. Opus cita. No. 140

(161) ART. 317. Opus cita. 140

(162) ART. 319. Opus cita. 140

(163) ART. 320. Opus cita. 140

plazo de 20 días⁽¹⁶⁴⁾ contados a partir del día siguiente de la notificación⁽¹⁶⁵⁾, ante la autoridad que emitió el acto; la cual al recibirlo, lo examinará, de cuya revisión se podrán derivar cualquiera de los dos siguientes actos:

a) Si se percata que fue interpuesto extemporaneamente, lo desechará de plano;

b) Si el escrito fuere obscuro o irregular, requerirá al recurrente para que en un plazo no mayor de diez días realice las correcciones, apercibiendolo de que de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto.

Una vez interpuesto y examinado el escrito, se emitirá un acuerdo de admisión, en el cual si el caso lo amerita, se podrá conceder la suspensión provisional del acto reclamado; siempre que así lo haya solicitado el recurrente y la naturaleza del acto así lo permitiera, excepto en aquellos casos en que con la suspensión se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el recurso⁽¹⁶⁶⁾.

Si al concederse la suspensión, se pudieren ocasionar daños a terceros, se deberá fijar previamente el monto de la garantía que la asociación cubrirá para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que se causaren en caso de no obtener resolución favorable al recurso.

La autoridad al recibir y analizar el escrito, si este cumple con los requisitos, emitirá un acuerdo de admisión; remitiendo, a la Secretaría de Gobernación, el mismo escrito y las pruebas que se hayan anexado, en un término de 10 días.

Para el auto que admita el escrito no habrá recurso alguno, pero para el que la deseche se podrá interponer la apelación.

Una vez recibidos por la autoridad, esta deberá

(164) ART. 33, LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.

(165) ART. 321, CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

(166) ART. 35 DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO.

abrir el periodo de desahogo de pruebas, por un plazo de 30 dias, (si en el término probatorio no se hubiesen podido presentar pruebas por causas independientes a la voluntad de los interesados, se recibirán a solicitud de parte en un término prudente que fije la secretaría) verificándose la audiencia legal, el último día de dicho término, en la cual se realizará el desahogo de todas y cada una de las pruebas que se hayan presentado, incluyendo las periciales, entregándose al terminar con las pruebas los respectivos alegatos, emitiendo la resolución en el momento o en un término de 10 dias¹¹⁶⁷.

4.4.5. AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad competente para resolver los recursos de revisión en materia religiosa es la Secretaría de Gobernación; quien delega estas facultades en la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS.

Haciendo un análisis del reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, se desprende lo siguiente:

En el artículo 19, del Capítulo I, del Título "Del Ambito de Competencia de la Secretaría", nos señala lo siguiente:

ART.1.- "La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país....."

En base a lo anterior, la Secretaría se integra por 16 direcciones, de las cuales delega todo lo relacionado a la materia religiosa en la Dirección General de Asuntos Religiosos, la cual según el art. 13 del citado reglamento, tiene la competencia para resolver estas cuestiones según se deduce de lo siguiente:

(167) Cabe recordar que aun no se a emitido el reglamento de esta ley, por lo que todo lo anterior se rige por lo determinado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los arts. 337 a 347.

Art. 13. - "Corresponde a la Dirección General de Asuntos religiosos:

I. Auxiliar al secretario en el ejercicio de las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a la Secretaría en materia de asuntos religiosos y vigilar el debido cumplimiento de dichos ordenamientos;

II. Recibir, dictaminar y resolver las solicitudes de registro constitutivo de las iglesias y agrupaciones religiosas;

III. Tener a su cargo los registros que prevé las leyes en materia de asuntos religiosos y expedir las certificaciones, declaratorias y constancias en los términos de las mismas;

IV. Recibir y tramitar los avisos que formulen las asociaciones religiosas sobre aperturas de templos, actos de culto público con carácter extraordinario, separación y renuncia de ministros y los demás previstos en la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y su reglamento;

V. Emitir opinión sobre la procedencia de la internación y estancia en el país de los ministros de culto de nacionalidad extranjera;

VI. Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la tramitación, asignación y registro de los bienes propiedad de la nación destinados a fines religiosos, así como de los representantes que las asociaciones religiosas designen como responsables de los mismos en los términos de las disposiciones aplicables;

VII. Auxiliar al secretario en la formulación de los convenios de colaboración que suscriba en materia de asuntos religiosos con los gobiernos de los Estados, Municipios y el Distrito Federal;

VIII. Intervenir en los conflictos que sean planteados por las asociaciones religiosas, conforme a los procedimientos que señalan las disposiciones de la materia;

IX. Participar en los trámites relativos al conocimiento de las infracciones a la ley, su reglamento y demás disposiciones de la materia e intervenir en la aplicación de las sanciones que resulten;

X. Proponer los manuales y las circulares que la secretaria debe adoptar en materia de asuntos religiosos; v.

XI. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentaria le atribuyan. así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.

De lo anterior se deduce la competencia de la Secretaría de Gobernación sobre esta materia.

Esta Dirección es la que se encarga de emitir los actos y esta misma a través de la Subdirección de Arbitraje y Recursos la que se encarga de resolver los medios de impugnación.

Cabe hacer la aclaración de que perfectamente delimitada esta competencia aun no lo está, ya que aún no se emite el reglamento de la ley, que es el que delimitará el área específica y concreta.

4.4.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

La resolución que se de al recurso deberá estudiar únicamente los agravios y puntos, así como excepciones que se hayan hecho valer, en un término de 10 días, debiendo contestar todas y cada una de las cuestiones hechas valer, fundadas y motivadas debidamente¹⁰⁰⁰.

La resolución podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- I.- Confirmar el acto impugnado.
- II.- Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- III.- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- IV.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea resuelto total o parcialmente a favor del recurrente.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular de manera personal. Esta notificación se deberá realizar con los mismos requisitos que se señalaron para la notificación del acto.

Cuando se hubiere requerido presentar garantía para el futuro pago de daños y perjuicios; y se tuviere que aplicar, por el mismo tipo de resolución, en la misma se deberá indicar la forma y términos en la que esta se aplicará.

**34.5. RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR.**

ANTECEDENTES

El conservar un ordenamiento que conceda derechos y obligaciones para los consumidores y proveedores en nuestro país es, además de excelente, necesario; pero la idea del estado para proteger a los consumidores frente a los abusos cometidos por algunos emporios económicos, ha existido plasmada en muy diversos ordenamientos y con distintos matices en muchas épocas.

La idea de establecer un ordenamiento de esta naturaleza, fue propiciada por las organizaciones obreras, canalizándose por medio del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario que afirmaba la evidencia de disparidad entre proveedores y consumidores, por los abusos hechos a consumidores que carentes de medios de defensa y necesitados de satisfactores, aceptan condiciones muchas veces leoninas, so pena de no adquirirlos.

La exposición de motivos de esta ley indica que desde que el proceso inflacionario mundial iniciado en 1970 cuando la OPEP decidió aumentar los precios del petróleo, iniciándose así lo que se denominó "crisis de energéticos", y comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal, la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso.

Por parte del poder público se ha venido procurando, el fortalecimiento de los sistemas de comercialización social, tales como almacenes populares, cooperativas de consumo, tiendas sindicales, y obrero patronales.

Todas las medidas antes mencionadas no eran suficientes, si prevalecían las prácticas nocivas y muchas veces ancestrales de comercio que distorciónan hábitos de consumo y lesionan los intereses del público, el ingreso familiar y aun la dignidad ciudadana.

Así la Comisión Nacional de Protección al Salario, preparó un proyecto de ley que completará las medidas tomadas a

la fecha y que protegiera al consumidor, mediante el establecimiento de normas irrenunciables fundadas en un principio de veracidad y como consecuencia establecer el principio de transparencia en los contratos, la efectividad de las garantías de productos y servicios, determinar facultades a las autoridades para fijar tasas máximas de interés y el monto de otros gastos propios de las operaciones a crédito, la posibilidad de modificar judicialmente las cláusulas unilateralmente impuestas en los contratos de adhesión, regular ofertas y promociones y crear una autoridad que represente colectivamente a los consumidores y ayudar a dilucidar controversias entre ellos y los proveedores.

Según se verá al analizarse los postulados de la ley, la misma presenta un autentico cambio en la ideología jurídico-doctrinaria, como son la idea de moderar la autonomía formal de la voluntad que ha sido base legal de los contratos para generar obligaciones y por razones de orden público e interés social, establece como irrenunciables los derechos contenidos en sus disposiciones que favorecen al consumidor.

Por el principio de veracidad que impera en la ley, desaparece la idea de culpa como causa de incumplimiento de obligaciones, para dar cabida a la responsabilidad objetiva que responsabiliza al proveedor cuando no se conduzca con verdad en todo lo relacionado con los productos que fabrique o distribuya, o los servicios que preste.

Otra situación es la ampliación del concepto de comerciante, para incluir a quienes realicen accidentalmente actos de comercio y proteger integralmente a los consumidores.

Ninguna otra ley había obligado al estado, como lo hace esta, cuando funja con su doble personalidad, en el ámbito de la producción o distribución de bienes o servicios.

Establecer una nueva consecuencia jurídica del error, sin desvirtuarlo como vicio del consentimiento, pero atribuyéndolo como causa de anulabilidad del contrato, el principio de transparencia en los contratos que significa que un contrato debe tener todas las menciones necesarias para la plena información al consumidor sobre las características de la operación, la facultad que tiene el consumidor moroso de elegir el cumplimiento forzoso o la rescisión del contrato, si ha satisfecho más del cincuenta por ciento del precio, la limitación en la voluntad reflejada en la fijación de tasas máximas de interés y en la inalterabilidad del precio en compraventa a plazo, el perfeccionamiento del contrato de compraventa a

domicilio a cinco días de propuesto, el respeto a la integridad personal de presuntos deudores, la protección a la fama de los consumidores aunadas a la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor, son todas formas de revolucionar nuestro sistema jurídico tradicional que ubica a la ley dentro del derecho social dándole un tratamiento de carácter público a lo que tradicionalmente se encontraba en la esfera privada.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, lejos de afectar a nadie, salvo a quienes en forma antiética buscan un lucro desmedido en perjuicio de otros, beneficia a todos los mexicanos y señala como se ha visto en otros países del orbe, a ser civilizados no sólo en la producción y distribución de bienes y prestación de servicios, sino en un racional sistema de consumo.

El Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, señala algo que no se puede dejar de comentar. Existen en nuestro sistema un sin número de leyes cuya observancia y cumplimiento en última instancia, de la conciencia existente en una colectividad para hacerla cumplir. La propia ley establece los medios y las autoridades que propician su cumplimiento, por lo que deben utilizarse con la conciencia de que su eficacia sólo depende de su necesaria y racional utilización, de otra manera toda la protección al consumidor se volverá en letra muerta.

RECURSO DE REVISION EN MATERIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

4.5.1. SUJETO.

Todo acto de comercio⁽¹⁷⁰⁾, se integra por dos

(170) El maestro Jorge Barrera Graft, en su obra "Instituciones de Derecho Mercantil", define el acto de comercio de la siguiente manera: "Es comercio la negociación, trato y mercaderías, de dinero, con mercantes y mercaderes; la actividad de estos con intermediarios y, el intercambio de bienes con el propósito de obtener ganancias"...De donde la actividad comercial siempre se daría en función de la actividad de un comerciante, en relación

partes: el consumidor y el proveedor o comerciante, ambos integran las relaciones comerciales que a diario se manejan en la vida cotidiana, pero estas relaciones, para una mejor convivencia social, deben estar reguladas y regidas por algo o alguien, que sea un intermediario entre ambos sujetos de la relación.

Para estos efectos, es necesario precisar que quien rige las relaciones comerciales, así como su actuar y proceder, es la Ley Federal de Protección al Consumidor; la cual, determina que entienda por consumidor y que por proveedor, al señalarlos lo siguiente⁽¹⁷¹⁾:

CONSUMIDOR: La persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios.

PROVEEDOR: La persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de productos o servicios⁽¹⁷²⁾.

Así mismo, no se considera como consumidor, a aquella persona que adquiriera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

De la misma manera como la ley, hace mención de lo que considera consumidor y proveedor o comerciante, también determina, quien será la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de esta ley; señalando que será, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como la Procuraduría Federal del consumidor.

con mercaderías, y lo cierto es que aunque esto sí constituya la materia propia de tal disciplina, ni ella se agota en el tráfico de mercaderías a través de comerciantes, ni explica que también comprende negocios y actos individuales y aislados, y aquellos en que no intervienen mercaderes, pero que recargan en cosas, desde el punto de vista jurídico, que no sean mercancías, como las empresas, o la prestación de ciertos servicios.

(171) Art. 29 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

(172) Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial Porrúa, México, reformada el 21 de Julio de 1993.

Como ya se señalo anteriormente esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1992, y reformada el dia 21 de julio de 1993; pero en esta reforma no se señala a quienes considera como proveedores o comerciantes; por lo que para efectos de una mejor comprensión, nos remitiremos a lo que señala el artículo 2 de la ley publicada el 24 de diciembre de 1992¹⁷³:

ART.29.-"Quedan obligados al cumplimiento de esta ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal; organismos descentralizados y los órganos del estado en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

Así mismo quedan obligados al cumplimiento de esta ley los arrendadores, arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal..."

En este aspecto la nueva ley señala, en su artículo 69, únicamente lo siguiente:

"Estarán obligados al cumplimiento de esta ley, los proveedores y los consumidores. Las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores".

De lo que se desprende que la anterior ley es más precisa en cuanto a la clasificación de los sujetos que están obligados a su cumplimiento.

De todo esto podemos desprender que quedan obligados al cumplimiento de esta ley, todas aquellas personas que por la realización de cualquier acto de comercio se incluyan dentro de los términos antes mencionados de proveedor y consumidor.

Para efectos del presente trabajo también consideraremos como sujetos de una sanción administrativa a todos aquellos sujetos que se clasifiquen dentro de los dos terminos ya mencionados; y por ende los mismos pueden si así lo determinan

(173) Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial Porrúa, México 1992.

Como ya se señaló anteriormente esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1992, y reformada el día 21 de julio de 1993; pero en esta reforma no se señala a quienes considera como proveedores o comerciantes; por lo que para efectos de una mejor comprensión, nos remitiremos a lo que señala el artículo 2 de la ley publicada el 24 de diciembre de 1992⁽¹⁷³⁾:

ART.22.-“Quedan obligados al cumplimiento de esta ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal; organismos descentralizados y los órganos del estado en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

Así mismo quedan obligados al cumplimiento de esta ley los arrendadores, arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal...”

En este aspecto la nueva ley señala, en su artículo 62, únicamente lo siguiente:

“Estarán obligados al cumplimiento de esta ley, los proveedores y los consumidores. Las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores”.

De lo que se desprende que la anterior ley es más precisa en cuanto a la clasificación de los sujetos que están obligados a su cumplimiento.

De todo esto podemos desprender que quedan obligados al cumplimiento de esta ley, todas aquellas personas que por la realización de cualquier acto de comercio se incluyan dentro de los términos antes mencionados de proveedor y consumidor.

Para efectos del presente trabajo también consideraremos como sujetos de una sanción administrativa a todos aquellos sujetos que se clasifiquen dentro de los dos términos ya mencionados; y por ende los mismos pueden si así lo determinan

(173) Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial Porrúa, México 1992.

interponer el recurso administrativo respectivo para su propia defensa.

4.5.2. OBJETO.

En este aspecto, debemos presentar dos tipos de objetos, el que busca por una parte la ley de la materia; y por otro lado, el que se busca con el recurso.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, es una ley de orden público e interés social; cuya observancia se debe realizar en toda la república; así mismo sus disposiciones son irrenunciables, y contra las mismas no se podrá invocar la costumbre, usos, prácticas o estipulaciones en contrario.

Su objetivo principal es el de promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, para lo cual se basa en los siguientes principios¹⁷⁴:

I.- La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.

II.- La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.

III.- La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como los riesgos que representen.

IV.- La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos.

V.- El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y

(174) Art.19 Ley Federal de Protección al Consumidor.

técnica a los consumidores.

VI.- El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.

VII.- La protección contra la publicidad engañosa y abusiva métodos comerciales coercitivos y desleales, así como prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Señala como autoridades competentes para vigilar lo anterior a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Procuraduría Federal del Consumidor; delegando a las autoridades federales, estatales y municipales, la facultad de auxiliar en la aplicación y vigilancia de lo anterior en aquellos lugares en donde no tengan una presencia física permanente.

Por otro lado el objeto que se busca con el recurso, es como principal elemento el de hacer valer la garantía consagrada en el artículo 14 y 16, a los que ya hemos hecho referencia.

El recurso de revisión encuentra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, busca el que se revoque, modifique o confirme el acto o resolución emitida por la autoridad competente, las cuales pueden variar desde una multa hasta la cancelación del comercio o establecimiento, tomándose en cuenta para estos efectos determinados elementos que la ley señala claramente como son los siguiente ⁽¹⁷⁵⁾:

- 1.- La condición económica del infractor.
- 2.- El carácter intencional de la infracción.
- 3.- Si se trata de reincidencia.
- 4.- La gravedad de la infracción.
- 5.- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general

En conclusión, podemos señalar que lo que se busca con la interposición del recurso administrativo ya señalado, es

(175) Art. 132 Ley Federal de Protección al Consumidor

que el particular tenga la oportunidad de defenderse y ofrecer las pruebas necesarias para evitar actos arbitrarios por parte de las autoridades competentes, derivados de las afirmaciones de los particulares, que desafortunadamente no siempre son muy verídicas.

4.5.3. REQUISITOS.

El escrito de interposición del recurso de revisión en materia de Protección al Consumidor deberá cumplir con los requisitos señalados en los artículos 322,323 del Código Federal de Procedimientos Civiles (ley supletoria en lo no dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, según art.138 del mismo ordenamiento) de los cuales se ordena y transcribe lo siguiente:

- I. Deberá presentarse por escrito.
- II. Tratándose de personas morales deberá contener la denominación de ésta, los datos de su registro constitutivo así como su Registro Federal de Contribuyentes; nombre y firma de sus representantes legales y apoderados.

En caso de tratarse de personas físicas, anotar nombre, domicilio y firma.
- III. Personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y domicilio para realizarlas.
- IV. Autoridad o autoridades responsables y el propósito de la promoción.
- V. El acto o resolución impugnado.
- VI. La fecha en que se haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado.
- VII. Expresión de agravios.
- VIII. La petición de suspensión del acto reclamado o resolución impugnada.
- IX. Las pruebas que se ofrecen para fundar su petición.

- X. Los fundamentos de derecho.
- XI. Los puntos petitorios.
- XII. Firma.

Se deberán anexar al escrito del recurso, por el promovente, los siguientes documentos:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando se actúe a nombre de otro u otros.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando debido a su ubicación, la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo.

Si la notificación fue por edicto, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

- IV. Las pruebas documentales que se ofrezcan y/o periciales si el caso las amerita.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos de las fracciones I, II o III, se tendrá por no interpuesto el recurso pero si la que se omitiese fuese la del inciso IV, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

4.5.4. PROCEDIMIENTO.

El escrito en el que se haga valer el recurso, se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto en un término de 15 días siguientes a la notificación del mismo.

Una vez interpuesto el recurso, se suspenderá el acto recurrido únicamente en lo relacionado a las multas (de las

contenidas en los arts. 127, 128 y 129^{""}, y tratándose de clausuras, ya sean temporales o definitivas, arresto administrativo o cualquier otra que señale la ley^{""}, si así lo solicita el promovente, se podrá otorgar; si se cumplen los siguientes requisitos^{""}:

- 1.- Que la solicite el recurrente.
- 2.- Que el recurso haya sido admitido.
- 3.- Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; y,
- 4.- Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

Para efectos de la garantía a la que hace referencia el inciso IV anterior, antes de las reformas del 21 de Julio de 1993, se hacía una clara especificación con respecto a la forma en que se debería realizar la garantía de las multas; señalando que estas se deberían realizar en base a lo que señalaba el Código Fiscal Federal; pero la nueva ley, ya no nos señala nada al respecto, únicamente menciona que la fijará la autoridad, pero no nos menciona a la forma en que se deberá cumplir con ella.

Para efecto del procedimiento que se deberá realizar para la presentación de la garantía del importe de las multas y/o de daños y perjuicios que se puedan originar por la interposición del recurso y suspensión del acto reclamado y que determine la autoridad administrativa consideramos que se deberá seguir rigiendo por lo que determina el Código Fiscal Federal,

(176) Ley Federal de Protección al Consumidor.

(177) Art.128.-" ...En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento, hasta por quince días...."

Art.129.-"En caso de reincidenciarse podrán aplicar multas hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127 y 128; y proceder a la clausura del establecimiento hasta por treinta días, en el caso de las infracciones a que se refiere el artículo 128, e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas.

(178) Art. 141 Ley Federal de Protección al Consumidor.

señalando lo siguiente al respecto:

En el Art.142 del Código Fiscal Federal, se señala lo siguiente:

"Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

I.- Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución."

Lo anterior podríamos interpretarlo como: Procede presentar garantía ante la autoridad administrativa que determine un acto, con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando se solicite la suspensión de dicho acto, por medio de la interposición del recurso respectivo.

Para efecto de determinar las formas en que se puede presentar la garantía, el código citado, nos determina que puede realizarse por cualquiera de las siguientes⁽¹⁷⁹⁾:

- 1.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.
- 2.- Prenda o Hipoteca.
- 3.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.
- 4.- Obligación solidaria asumida por tercero que comprobe su idoneidad y solvencia.

Debido a la brevedad de la duración del procedimiento, la garantía se deberá presentar al interponer el recurso o cuando la autoridad lo determine, y se hará efectiva cuando se resuelva el recurso y según lo determine la resolución emitida.

Junto con el escrito del recurso, se presentarán todas las pruebas que se consideren necesarias, así como las periciales que se llegasen a requerir, a elección del recurrente.

(179) Art.141 Código Fiscal Federal.

En caso de que se hubiesen presentado pruebas periciales o alguna otra que requiera desahogo especial, se dará un plazo no menor de 8, ni mayor de treinta días, para tal efecto, al termino del cual se deberá resolver.

Debemos hacer una clara mención de que encontra de laudos arbitrales no procederá la interposición del recurso de revisión.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular de manera personal⁽¹⁸⁰⁾, la cual surtirá sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas, proporcionando al interesado copia del acto administrativo que se le notifique, señalando en la misma, nombre y firma de la persona que la recibe, así como la fecha en que esta se realiza⁽¹⁸¹⁾. Esta notificación se deberá realizar de acuerdo a lo que determina el Código Fiscal⁽¹⁸²⁾.

En caso de que no se cumpla con lo antes mencionado para la notificación del acto o de su resolución; o se presentará alguna otra irregularidad en la misma, se podrá interponer el recurso de impugnación de notificaciones, según lo indica el mismo código fiscal federal⁽¹⁸³⁾, para cuyo caso se hará valer dicho recurso en el mismo momento en que haga valer el recurso contra el acto, si el particular afirma haber sido notificado sobre la existencia del acto con anterioridad a la fecha de interposición del recurso, expresando en los agravios hechos valer, los que se tengan encontra de la notificación; pero si el particular afirma no tener conocimiento del acto, y por lo mismo que no se le notifico previamente, interpondrá el recurso ante la autoridad que debió haber realizado la notificación, haciendo de su conocimiento tal situación y señalando el domicilio y las personas autorizadas para recibir tal notificación, caso en que, como respuesta, se le deberá dar a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado; comenzando a correr a partir de este momento el término de cuarenta y cinco días para ampliar el recurso

(180) Art.134, Frac. I del Código Fiscal Federal.

(181) Art. 135, Código Fiscal Federal.

(182) ARTS. 12 y 13 del Código Fiscal

(183) ART. 129 y 117 del Código Fiscal

impugnando el acto y la notificación, o sólo la notificación.

4.5.5. AUTORIDAD COMPETENTE.

La ley al respecto nos determina que será autoridad competente para resolver el recurso de revisión, la autoridad superior jerárquica a aquélla que emitió el acto, determinando al respecto lo siguiente:

Art.136.-"El recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el procurador mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En base a esto podemos determinar que el recurso se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto; la cual lo turnará a su superior jerárquico para que este lo resuelva; pero de llegar a presentarse controversia por la aplicación de esta ley, debido a la falta de un órgano concreto o específico que deba conocer y resolver el recurso, serán competentes la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la Procuraduría Federal del Consumidor, según sea la autoridad a la que este adscrito el órgano que emitió el acto.

4.5.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

El recurso de revisión, se deberá resolver dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haya cerrado el periodo para el desahogo de pruebas.

Al emitir una resolución la autoridad se deberá avocar únicamente a los hechos que el recurrente haya señalado como objeto de la impugnación, sin poder resolver sobre aquellos otros que no se hayan impugnado; señalando al mismo tiempo cuales de estos hechos serán modificados, si así lo ameritare a consideración de ella, y si la modificación del acto

o resolución es parcial, especificar la sanción o multa para aquella parte que aun quede subsistente.

La resolución podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, 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 resuelto total o parcialmente a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación⁽¹⁸⁴⁾.

Las causas por las que se puede declarar improcedente el recurso son las siguientes⁽¹⁸⁵⁾:

- I.- Cuando se presente fuera de tiempo.
- II.- Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad.

(184) ART.67.-"Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en un plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:....III.- Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuere de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

(185) Art.140 Ley Federal de Protección al Consumidor.

III.- Cuando no es signado el escrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

La resolución que se emita sea cualquiera que sea, deberá determinar la forma y terminos en que se hará efectiva la garantía que se haya presentado; o determinar su cancelación.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular a más tardar el día siguiente de que se emitió dicha resolución, acto que se deberá notificar personalmente y en el domicilio del particular.

4.6. RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR.

ANTECEDENTES.

Desde los tiempos más antiguos, el hombre ha traído con sígo la imaginación, el pensamiento y la inteligencia creadora, tratemos de pensar un poco en los dibujos y pintura rupestres ⁽¹⁸⁶⁾ a los que tendríamos que reconocer su calidad de autores, porque ésta se perpetúa en el tiempo a pesar de los milenios transcurridos. La misma condición tendrían los constructores de las pirámides de Keops, Kefrén y Micerino, así como los escultores de la Esfinge ⁽¹⁸⁷⁾.

El derecho romano, a pesar del esplendor que llega aun a nuestros días, no reconoció el derecho autoral. El digesto en su libro XLI, al principio del título 65 y XLVII, título segundo, párrafo 17, castigaba el robo de un manuscrito, pero no

(188) Los antecedentes de estas obras los encontramos en la caverna prehistórica de Altamira, descubierta en 1877, en Santillana del Mar, provincia de Santander, España, en donde encontró Marcelino de Sautucia las primeras pinturas rupestres conocidas que representaban bisontes, jabalíes y otros animales que cazaba el hombre del paleolítico superior, siendo las más bellas las de la época Magdaleniense. La gruta de Lascaux en el municipio de Maignac, Francia, con pinturas rupestres del paleolítico superior descubiertas en 1940. Dibujos encontrados en una piedra de tonelada y media de peso, en la ciudad de Novgotod, Rusia, tallados con mano maestra, que representan un siervo perseguido por un cazador y un cisne con un cuello orgullosamente erguido, de la época neolítica.

(186) Se encuentran en la meseta de Gizeh, Egipto, a la orilla izquierda del Nilo, respectivamente con 230, 215 y 108.5 metros cada lado formando un cuadro perfecto; datan de la cuarta dinastía. El león simbolizado en la esfinge representa un animal tutelar de los lugares sagrados, de acuerdo con la mitología de los antiguos egipcios. El rostro humano se identifica con el de una primitiva deidad que recibía el nombre de Aton, también de la cuarta dinastía del Faraón Kefrén. Estas construcciones se realizaron 3 000 años antes de Cristo.

protegió a su autor.

La invención de la imprenta⁽¹⁸⁷⁾ acelera la reproducción de volúmenes, poniendo al alcance de todos la cultura, reservada anteriormente para el clero, nobles y ricos, por el alto costo de los manuscritos, otorgando la legislación privilegio primero al editor y más tarde al autor, con el consiguiente ingreso económico.

Los primeros privilegios fueron conferido en 1470 a los impresores, en forma de exclusividades o monopolios. En 1495 El Senado de Venecia lo otorga a Aldo, inventor de los caracteres itálicos, para editar la obras de Aristóteles. Estas ediciones llevan el nombre de aldinas. Este privilegio era revocable en cualquier tiempo por quien lo había concedido.

El 10 de Abril de 1710 el parlamento Inglés dictó un Bill, el "Estatuto de la Reina Ana" (Statute of Anne) contra la piratería, reconociendo por primera vez el derecho autoral, que es el antecedente del copyright angloamericano.

En 1716 el consejo de estado Francés reconoció derechos a los autores, siendo los primero beneficiados los herederos de La Fontaine y Fenelón. En 1777 se proclamó la libertad del arte y en 1786 el derecho de los compositores musicales. La Asamblea Constituyente de 1791, reconoce al autor teatral el derecho exclusivo de representación en vida y cinco años después de su muerte. El 19 de Julio de 1793 Francia establece la propiedad artística y literaria en toda su extensión.

En los Estados Unidos de Norteamérica, desde el Copyright Act del 31 de mayo de 1790, hasta el actual título 17 del Public Law 94-553, de 19 de Octubre de 1976, el derecho

(187) La impresión con tipos móviles de madera conocida como Xilografía, fue utilizada en el siglo IV en China y conocida en Europa en el siglo XII. La imprenta propiamente dicha no nace sino hasta el año de 1436, con Johann Gutemberg, quien la inventa con caracteres móviles de metal y prensa a mano, en Maguncia, Alemania. El primer libro que lleva fecha fue publicado por Juan Fust y Pedro Schoffer en 1457, con el título "Psalmorum Codex". La imprenta de América se instaló en 1539, en la ciudad de México; con el nombre de "Incunables" se conocen los libros publicados desde el inicio de la imprenta hasta fines del siglo XVI, impresos con caracteres móviles y suelen carecer de portada y de foliación

autoral - copyright- es un privilegio sometido a formalidades precisas, para estimular la creación y favorecer a las ciencias y las artes.

El derecho español de la época de la colonia no protegía al autor solamente establecía censura previa; los reyes se reservaban otorgar la concesión para imprimir cualquier escrito, es decir, era un privilegio real. Los territorios del Nuevo Mundo en los que España ejercía soberanía se regían por la Recopilación de las Leyes de Indias publicada por Cédula del Rey Carlos II (1661- 1700) de 18 de mayo de 1680.

El Rey Carlos III (1716-1788) estableció el 22 de marzo de 1763 el privilegio exclusivo de imprimir en favor del autor; de igual forma por Reales Ordenes del 20 de Octubre de 1764 y 14 de Junio de 1773, decreto que los privilegios concedidos a los autores pasaran por muerte a sus herederos.

Por resolución de las Cortes Españolas de 10 de Junio de 1813, se reconoce la propiedad de los autores sobre productos intelectuales, incluso después de su muerte, ya que el derecho pasaba a sus herederos por espacio de 10 años.

La Constitución de 1824⁽¹⁸⁸⁾ en su Título III, Sección Quinta, del poder Legislativo, establece como facultades del Congreso General los siguientes: "Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: I.- Promover la ilustración asegurando por tiempo limitado los derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras...".

El 3 de Diciembre de 1846 se publica el decreto sobre propiedad literaria, que representa una aportación muy importante en la materia y que contenía 18 artículos.

El código Civil de 1870⁽¹⁸⁹⁾, en su Título Octavo, capítulos II a VII, norma lo relativo a la propiedad literaria, dramática, artística, reglas para declarar la falsificación, penas de la falsificación y disposiciones generales.

(188) Es la primera Constitución Mexicana que adopta el sistema federal, inspirada en la constitución norteamericana.

(189) Promulgado el 8 de Diciembre de 1870, siendo presidente el Lic. Benito Juárez García.

La Constitución de 1917, inspiración de Don Venustiano Carranza, y realización de la asamblea de Querétaro, establece en su artículo 28 lo siguiente: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal y los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras...", no es sino hasta el 31 de Diciembre de 1947, cuando se expide la primera Ley Federal de Derechos de Autor, la cual se encargaba de regular todo lo relacionado con el derecho de autor, y el código civil.

El elemento más importante que esta ley aportó, es el de regular la creación de sociedades autorales, que es la aportación más importante de esta ley.

El capítulo VI, establecía como competentes a los Tribunales Federales para conocer de las controversias que se suscitaban con motivo de la aplicación de esta ley; pero cuando dichas controversias sólo afectaban intereses particulares, podían conocer de ellas también, a elección del actor, los tribunales del orden común correspondientes, lo que se conoce como jurisdicción concurrente. Para conocer de los delitos previstos y sancionados en esta, eran competentes los Tribunales Federales.

Los Tribunales Federales estaban obligados a dar a conocer al Departamento del Derecho de Autor, la iniciación del juicio en la materia, por medio de una copia de la demanda o denuncia, en igual forma se hacía con las sentencias.

En todo juicio de nulidad de registro, era parte la Secretaría de Educación Pública y solamente podían conocer de ellos los Tribunales Federales.

En el año de 1956, el 29 de Diciembre, se expide una nueva ley de Derechos de Autor, abrogándose la anterior; esta ley trata de corregir los errores y llenar las lagunas de la anterior; pero en lo general sigue los lineamientos de la ley de 1947.

El 21 de Diciembre de 1963, se publica en el Diario Oficial la nueva Ley Federal de Derechos de Autor, misma

que deroga a la de 1956. La actual ley consta de 160 artículos repartidos en XI capítulos; de los cuales el capítulo X -arts.157 a 158- señalan lo relativo al recurso administrativo, mismo que desarrollaremos a continuación.

RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECONSIDERACION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR.

4.6.1 SUJETO.

La ley de Derechos de Autor, busca, entre otras cosas proteger a todas aquellas personas que de alguna u otra manera usan su imaginación o creatividad para crear, escribir, pintar o cualquier otro tipo de actividad que de vida a algo.

Definitivamente que su mérito y preferencia deben tener ante todos; así como el derecho de oponerse a su uso o beneficio por un tercero.

Esta ley nos presenta toda una serie de capítulos, en los que se reglamenta de una manera detallada, la protección que se le dará a estas personas contra el mal uso que se haga de sus bienes por otra persona.

La misma ley no proporciona una descripción o listado sobre a quienes considera como autor; sólo menciona en el artículo 7 una serie de obras por las que se deduce a quien se considera sujeto de esta; para lo cual presentamos dicho listado:

"La protección de los derechos de autor se confiere con respecto de sus obras, cuyas características correspondan a cualquiera de las ramas siguientes:

- a) Literarias.
- b) Científicas, técnicas y jurídicas;

- c) Pedagógicas y didácticas;
- d) Musicales, con letra o sin ella;
- e) De danza, coreográficas y pantomímicas;
- f) Pictóricas, de dibujo, grabado o litografía;
- g) Escultóricas y de carácter plástico;
- h) De arquitectura;
- i) De fotografía, cinematografía, audiovisuales, de radio y televisión;
- j) De programas de computación;
- k) Todas las demás que por analogía pudieran considerarse comprendidas dentro de los tipos genéricos de obras artísticas e intelectuales antes mencionadas.

Haciendo la aclaración, en el artículo 89, que se protegerán aún cuando no hayan sido registradas, ni se hagan del conocimiento público o cuando sean inéditas, independientemente del fin a que puedan destinarse. Esto, quiere decir, que no es necesario que no se haga un registro de las obras, en la Dirección General de Derechos de Autor para que se pueda proteger el derecho que se tiene sobre dicha obra, sino que, con que se pueda demostrar de manera clara, específica, contundente y fehaciente que la persona es realmente quien dio vida, creación a determinado objeto, con ello se tendrá por cierto.

Agrega la ley, otra serie de actos que se podrán proteger como son los siguientes:

1. Las obras intelectuales o artísticas publicadas en periódicos o revistas o transmitidas por radio, televisión u otros medios de difusión legal (Art. 10).

2. Los colaboradores de periódicos o revistas o de radio, televisión y otros medios de difusión, salvo pacto en contrario, conservan el derecho de editar sus artículos en forma de colección después de haber sido transmitidos o publicados en la estación periódico o revista en que colaboren (Art.11).

3. Cuando una obra sea creada por varios autores corresponderá a todos por partes iguales los derechos que confiere esta ley, salvo convenio en contrario o que se demuestre la titularidad de cada uno; así cuando se trate de hacer uso de esos derechos, se requerirá el derecho de la mayoría; pero los disidentes

no estarán obligados a cubrir los gastos que ello origine. los cuales se podrán aplicar a las ganancias que se obtengan (Art. 12).

En el caso que se indica en el punto No.3, cuando una obra fuere hecha por varios autores y pueda precisarse quien lo es de cada parte, cada uno disfrutará, de los derechos de autor sobre su parte, debiéndose observar lo antes expuesto para el caso de publicar la obra.

El unico caso en que los coautores podrán disponer del derecho de otro coautor, es el de que alguno de ellos falleciera o su cesionario, en cuyo caso, a falta de herederos, los demás coautores acrecerán en su parte con respecto a la del finado.

4. Salvo pacto en contrario, el derecho de autor sobre una obra con música y letra permanecerá por mitad al autor de la parte literaria y al de la parte musical, reservándose cada uno su derecho para publicar, reproducir o explotar la parte que le corresponda o la obra completa en cuyo caso se obligará, el que lo realice, a dar aviso al coautor, y a mencionar su nombre en la reproducción, así como bonificarle la parte que le corresponde si esta reproducción se realiza con fines de lucro.

En este aspecto debemos hacer mención que aun en el caso de que la letra de una canción, se traduzca o adapte a otro idioma, el autor de la letra original, seguirá conservando para todos los efectos legales su derecho.

Resumiendo lo anterior, se tendrá por sujeto de aplicación o de protección a aquellas personas que de una u otra manera den vida a una obra, libro, escrito, programa de computo, fotografía, etc., sea cual sea, siempre y cuando esta sea de nueva creación, y no haya sido utilizada anteriormente por otra persona.

4.6.2. OBJETO.

La presente ley tiene por objeto; el de reconocer y proteger públicamente, en favor de los autores de cualquiera de

las siguientes situaciones¹¹⁷⁰:

I.- El reconocimiento de su calidad de autor.

II.- El de oponerse a toda deformación o mutilación, así como a toda acción que redunde en demérito de las misma o mengua del honor, prestigio o reputación del autor. No es causa de la acción de oposición la libre crítica científica, literaria o artística de las obras que ampara esta ley, y

III.-El usar o explotar temporalmente la obra por sí mismo o por terceros, con el propósito de lucro y de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

Esto debido a que se consideran unidos a su persona y son perpetuos, inalienables, imprescriptibles e irrenunciables los derechos, y únicamente se transmite el ejercicio de este derecho a los herederos legítimos o a cualquier persona que por virtud de disposición testamentaria así lo disponga¹¹⁷¹.

A lo anterior debemos agregar los derechos de publicación, reproducción, ejecución, representación, exhibición, adaptación y cualquiera utilización pública de la misma, las que podrán efectuarse por cualquier medio, según la naturaleza de la obra y de manera particular por los medios señalados en los tratados y convenios internacionales vigentes en que México sea parte.

Es necesario aclarar que aun cuando acabamos de indicar que estos derechos son transmisibles por cualquier medio legal, esto, no da derecho a alterar su título, forma o contenido así como publicarse, difundirse, representarse ni exponerse públicamente las traducciones, compendios, adaptaciones, transportaciones, arreglos, instrumentaciones, dramatizaciones o transformaciones totales ni parciales de la obra, sin el consentimiento del autor o menoscabo de su reputación, del traductor o autor de cualquier otra versión.

¹¹⁷⁰ Art. 29 Ley Federal de Derechos de Autor.

¹¹⁷¹ ART. 39, Ley Federal de Derechos de Autor. - "Los derechos que las fracciones I y II del artículo anterior conceden al autor de una obra, se consideran unidos a su persona y son perpetuos, inalienables, imprescriptibles e irrenunciables; se transmite el ejercicio de los derechos a los herederos legítimos o a cualquier persona por virtud de disposición testamentaria".

Del análisis del articulado de esta ley, se deduce, que busca proteger las obras y derechos del autor; pero este derecho no ampara los siguientes casos⁽¹²²⁾:

a) El aprovechamiento industrial de las ideas contenidas en sus obras.

b) El empleo de una obra mediante su reproducción o representación en un acontecimiento de actualidad, a menos que se haga con fines de lucro.

c) La publicación de obras de arte o de arquitectura que sean visibles desde lugares públicos.

d) La traducción o reproducción, por cualquier medio, de breves fragmentos de obras Científicas, literarias o artísticas, en publicaciones hechas con fines didácticos o científicos en crestomatias, o con fines de crítica literaria o investigación científica, siempre que se indique la fuente de donde se hubiere tomado, y que los textos reproducidos no sean alterados.

e) La copia manuscrita, mecanográfica, fotográfica, fotostática, pintada, dibujada o en micropelícula siempre que sea parte del uso exclusivo de quien lo haga.

f) La copia que para su uso exclusivo o como respaldo realice quien adquiera la reproducción autorizada de un programa de computo.

4.6.3. REQUISITOS.

El recurso administrativo de reconsideración deberá formularse por escrito y contener los siguientes requisitos⁽¹²³⁾:

I.- Nombre, denominación o razón social;

II.- Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para ello;

⁽¹²²⁾ Art. 18, Ley Federal de Derechos de Autor.

⁽¹²³⁾ Art. 157-A Ley Federal de Derechos de autor.

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.- Documentos que acrediten su personalidad, en su caso;

VII.-Documentos en que conste el acto impugnado;

VIII.-Constancia de notificación del acto impugnado.

Esta ley nos indica en el párrafo segundo del artículo 157-B, los siguiente:

"Tratándose de la impugnación de multas, el interesado deberá comprobar ante dicha unidad administrativa, haber garantizado su importe más los accesorios legales ante las autoridades hacendarias correspondientes, conforme a los ordenamientos aplicables".

Por lo que consideramos que se aplican de igual manera, para los requisitos, lo que señala el código Fiscal Federal, por lo que se hará un desarrollo de lo mas de las fracciones VI y VIII anteriores, complementándolas con lo que indica el citado código.

1.- En la frac. VI, se hace mención a la personalidad; en este aspecto, debemos mencionar que cuando el particular actúa a nombre propio, bastará con que proporcione sus datos, esto es, nombre y domicilio legal y/o el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibir las. Pero si el particular es representado, o se actúa en representación de otro, se deberá cumplir con lo que señala el artículo 200 Párrafo segundo del Código Fiscal:

"La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y de testigos ante notariosin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones".

En materia fiscal no procede la gestión de negocios "194", por lo que se deberá cumplir con lo anterior. En el Escrito se deberá especificar detalladamente los siguientes datos:

a) Nombre y domicilio de la persona que otorga el poder.

b) Nombre y domicilio de quien representará al particular.

c) Efectos para los que se otorga el poder, en este aspecto el tercer párrafo del artículo 200 del mencionado código, nos señala lo siguiente:

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos..."

Lo anterior lo confirma el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2555, al señalar nos lo siguiente:

"El mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario público, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes:...III.- Cuando en virtud de él haya de ejecutar el mandatario, a nombre del mandante, algún acto que conforme a la ley deba constar en instrumento público".

Se deberá insertar en el mismo poder, el tipo de actos para los que se otorga, según los clasifica el art.2554, del Código civil, así como insertarse el mismo artículo en el poder, según lo señala el mismo artículo "195".

Por último y para ratificar lo anterior debemos hacer mención de lo que indica el artículo 2587 del código civil, al respecto:

"El procurador no necesita poder o cláusula especial

(194) Art. 200, primer párrafo, Código Fiscal, ver nota No.86

(195) Art. 2554 Código Civil ver nota No. 100

sino en los casos siguientes:

I.- Para desistirse;

II.- Para transigir;

III.-Para comprometer en árbitros;

IV.- Para absolver y articular posiciones;

V.- Para hacer cesión de bienes;

VI.- Para recusar;

VII.-Para recibir pagos;

VIII.-Para los demás actos que expresamente determine la ley.

2.-En la octava Fracción, se hace mención a la notificación, al señalarlos que deberá presentar la constancia de notificación del acto, así como indicar la fecha en que el recurrente tuvo conocimiento de la resolución.

En este aspecto, debemos señalar que la notificación se deberá realizar personalmente, por correo certificado con acuse de recibo o de cualquier otra forma en la que se haga constar de manera fehaciente que la misma se realizó, pero se deberá realizar en el domicilio del particular, tal como lo señalan los artículos 134 y 136 del citado código⁽¹⁹⁶⁾, así como indicarse los siguientes datos⁽¹⁹⁷⁾:

1.- Constar por escrito.

2.- Señalar la autoridad que lo emite.

3.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

4.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre (s) de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la

(196) Art. 134 y 135 del Código Fiscal, ver nota No.90

(197) Art.38. Código Fiscal.

que va dirigido. se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Será necesario que se establezca con precisión este dato, ya que de ello dependerá la fecha que tendremos como límite para la interposición del recurso, esto debido a que el término para la interposición del recurso comenzara a partir del momento en que surta efectos la citada notificación, lo cual será a partir del día siguiente a aquel en que se realizaron, tal como lo indica el art. 135 del citado código⁽¹⁹⁸⁾, señalándose en el mismo documento al momento de realizarse la fecha en que se realizaron, insertando el nombre y firma de la persona con quien se realice la notificación, según lo señala el mismo artículo.

A partir de la fecha que se señale en la notificación como fecha de realización, comenzará a correr el término legal para la interposición del recurso, en el que se observará lo que indica el citado código para el computo de los plazos en sus artículos 12 y 13, cuando el último día es inhábil o viernes, así como los horarios para la realización de las diligencias de notificación⁽¹⁹⁹⁾.

Se deberán anexar al escrito del recurso, por el promovente, los siguientes documentos:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando se actúe a nombre de otro u otros.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando debido a su ubicación, la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo.

Si la notificación fue por edicto, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta

(198) "Las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas..."

(199) ART. 12 y 13, Código Fiscal, ver nota No. 91

se hizo.

IV. Las pruebas documentales que se ofrezcan y/o periciales si el caso las amerita.

Quando no se acompañe alguno de los documentos de las fracciones I, II o III, se tendrá por no interpuesto el recurso pero si la que se omitiese fuese la del inciso IV, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

4.6.4. PROCEDIMIENTO.

El escrito del recurso de reconsideración contra las resoluciones que emita la Dirección General de Derechos de Autor, se deberá presentar en un término de 15 días contados a partir del día siguiente de aquel en que se notifico o se trató de ejecutar el acto.

La autoridad, al recibir el recurso lo revisará; y si se percata que falta alguno de los requisitos que debe contener o alguno de los anexos mencionados, se requerirá al promovente para que en un término de cinco días lo subsane o presente; de no ser satisfecho, se tendrá por no presentado el recurso⁽²⁰⁰⁾.

La Secretaría de Educación Pública, por medio de la unidad administrativa competente para conocer y resolver el recurso, podrá allegarse de cuantos elementos de prueba estime necesarios, además de aquellos que desee presentar el promovente.

En caso de que se impugne alguna de las multas contenidas en el Capítulo VIII, arts. 135 a 142, se deberá comprobar ante la misma secretaria, por medio de la unidad administrativa respectiva, que se han garantizado el principal o multa, más los accesorios legales ante la autoridad correspondiente.

Para efectos del procedimiento que se deberá,

⁽²⁰⁰⁾ ART.157-A, último párrafo.

realizar para la presentación de la garantía del importe de las multas y/o de daños y perjuicios que se puedan originar por la interposición del recurso y que determine la autoridad administrativa considero que se deberá seguir rigiendo por lo que determina el Código Fiscal Federal, señalando lo siguiente al respecto:

En el Art.142 del Código Fiscal Federal, se señala lo siguiente:

"Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

1.- Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución."

Para el efecto de determinar las formas en que se puede presentar la garantía, el código citado, nos determina que puede realizarse por cualquiera de las siguientes⁽²⁰¹⁾:

1.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

2.- Prenda o Hipoteca.

3.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.

4.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

El documento en que conste la garantía se deberá presentar al momento de interponer el escrito del recurso, esto es, se deberá garantizar antes de presentar el escrito, otorgándose la misma a favor de la Tesorería de la federación, del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen esas funciones aunque tengan otra denominación, según lo señala el artículo 60 del Reglamento del Código Fiscal Federal vigente⁽²⁰²⁾.

(201) Art. 141 Código Fiscal Federal.

(202) Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Editorial Dofiscal Editores, México 1994.

El monto por el que se garantice será según el tipo de garantía que se presente, el que determine el citado reglamento en sus artículos 62 al 66.

Para efectos de la garantía la ley no especifica que se garantice para poder pedir la suspensión del acto reclamado o del cobro de multas impuestas, pero consideramos que si se exige la presentación de una garantía es porque se puede solicitar la suspensión del acto reclamado, por lo que sugeriríamos que se debería anexar como requisito, el de solicitar la suspensión del acto reclamado.

4.6.5. AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad responsable para resolver los recursos administrativos de reconsideración interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Dirección General de Derechos de Autor, así como de otra autoridad competente, en esta materia, es la misma Dirección, según lo determina la Fracción VIII del artículo 23 del Reglamento Interno ⁽²⁹⁹⁾, el cual determina lo siguiente:

"Corresponde a la Dirección General de Derechos de Autor, el ejercicio de las siguientes atribuciones:
...VIII.-Resolver los recursos administrativos de reconsideración que se interpongan contra las resoluciones emitidas por la Dirección General en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Autor".

4.6.6. FORMA Y TERMINO DE RESOLUCION.

La Ley sobre Derechos de Autor, no indica en cuanto tiempo se deberá resolver el recurso, únicamente afirma lo siguiente:

⁽²⁹⁹⁾ Publicado el 26 de Marzo de 1994 en el Diario Oficial.

Art.157-B.-"...y estara obligada a comunicar oportunamente mediante correo certificado o en otra forma fehaciente si modifica, anula o confirma la resolucio-n o resoluciones impugnadas".

Para estos efectos, y segun lo anterior la res-puesta podra tener alguno de los siguientes efectos:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, 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 resuelto total o parcialmente a favor del re-curren-te.

Si la resolucio-n ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposicio-n del procedimiento, debera cumplirse en un plazo de cuatro meses a-un cuando haya transcurrido el plazo que se-ñala el articulo 67 del Codigo Fiscal de la federa-cio-n⁽²⁰⁴⁾.

Las causas por las que se puede declarar improcedente el recurso son las siguientes⁽²⁰⁰⁾:

- I.- Cuando se presente fuera de tiempo.
- II.- Cuando no se acredite fehacientemente la perso-nalidad.
- III.- Cuando no es signado el escrito, a menos que se firme antes del vencimiento del termino para in-terponerlo.

La resolucio-n que se emita sea cualquiera que sea, debera determinar la forma y terminos en que se hara efectiva la

(204) ART. 67 del Codigo Fiscal, ver nota No.88

⁽²⁰⁰⁾ Art. 140 Ley Federal de Proteccio-n al Ambiente.

garantía que se haya presentado; o determinar su cancelación.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular a más tardar el día siguiente de que se emitió dicha resolución, acto que se deberá notificar personalmente y en el domicilio del particular.

Al emitir una resolución la autoridad se deberá avocar únicamente a los hechos que el recurrente haya señalado como objeto de la impugnación, sin poder resolver sobre aquellos otros que no se hayan impugnado; señalando al mismo tiempo cuales de estos hechos serán modificados, si así lo ameritare a consideración de ella, y si la modificación del acto o resolución es parcial, especificar la sanción o multa para aquella parte que aun quede subsistente.

Una vez emitida la resolución, se deberá notificar al particular de manera personal⁽²⁰⁶⁾, por correo certificado o de alguna otra forma que se pueda hacer constar de manera tenaciente que realmente se realizó; misma que surtirá sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fue hecha, proporcionando al interesado copia del acto administrativo que se le notifique, señalando en la misma, nombre y firma de la persona que la reciba, así como la fecha en que esta se realiza⁽²⁰⁷⁾. Esta notificación se deberá realizar de acuerdo a lo que determina el Código Fiscal⁽²⁰⁸⁾.

En caso de que no se cumpla con lo antes mencionado para la notificación del acto, de su resolución; o se presentará alguna otra irregularidad en la misma, se podrá interponer el recurso de impugnación de notificaciones, según lo indica el mismo código fiscal federal⁽²⁰⁹⁾, para cuyo caso se hará valer dicho recurso en el mismo momento en que haga valer el recurso contra el acto, si el particular afirma haber sido notificado sobre la existencia del acto con anterioridad a la fecha de interposición del recurso, expresando en los agravios hechos valer, los que se tengan en contra de la notificación; pero si el particular afirma no tener conocimiento del acto, y por lo

(206) Art. 134, Frac. I del Código Fiscal Federal, ver nota No. 90

(207) Art. 135, Código Fiscal Federal, ver nota No. 90.

(208) ART. 12 y 13 Código Fiscal, ver nota No. 91

(209) ART. 117 y 129 del Código Fiscal, ver nota No. 90

mismo que no se le notifico previamente, interpondra el recurso ante la autoridad que debio haber realizado la notificacion, haciendo de su conocimiento tal situacion y señalando el domicilio y las personas autorizadas para recibir tal notificacion, caso en que, como respuesta, se le debera dar a conocer el acto junto con la notificacion que del mismo se hubiere practicado; comenzando a correr a partir de este momento el termino de cuarenta y cinco dias para ampliar el recurso impugnando el acto y/o la notificacion.

En los capítulos anteriores hemos analizado los recursos que nos presentan algunas de las leyes que rigen ese mundo de actividades que es la administración pública.

De todo esto, hemos podido observar que realmente no hay una uniformidad en el recurso administrativo ni en el nombre, ni en sus elementos, ya sea de forma o de fondo, de lo que podemos resumir lo siguientes puntos.

Debemos reflexionar sobre el objetivo del recurso administrativo; y a darnos cuenta que únicamente se esta utilizando como una trampa para los particulares, ya que cada ley, exige requisitos administrativos propios; ya de forma o de fondo; lo que hace que el recurrente, no pueda cumplirlos y por esto quedar en total estado de indefensión.

Sobre este aspecto el maestro Jorge Escola, ha señalado lo siguiente: "Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas y controversias de todo orden, que toman dificultosa labor de quienes los deben resolver, aplicando el derecho, y disminuyendo la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses"⁽²¹⁰⁾.

De la misma manera, el maestro Alfonso Nava Negrete, nos determina lo siguiente: "multiplicidad, variedad llena de modalidades y vericuetos diferentes, imponen hacerlo dúctil al propósito de obtener justicia de la autoridad administrativa"⁽²¹¹⁾.

Briseño Sierra, al referirse a la multiplicidad de recursos administrativos, se expresa en los siguientes términos: "luego de revisar las concepciones doctrinarias y las regulaciones positivas queda la inquietud respecto a su importancia. Una primera conclusión es forzosa, los recursos carecen de

⁽²¹⁰⁾ Escola, Héctor Jorge, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos" Buenos Aires, Edición Depalma, 1967.

⁽²¹¹⁾ Nava Negrete, Alfonso, "Recursos Administrativos en Justicia Administrativa". México, Editorial Trillas, 1987.

sistematización. Por ello es secundario si se fija la atención en su utilidad. Más que un remedio o simplemente una posibilidad de alcanzar en el plano del llamado procedimiento oficioso alguna ventaja o economía, se observa la informalidad perjudicial, un caprichoso tratamiento que corresponde, punto por punto, a la dañina multiplicidad de denominaciones.⁽¹²²⁾

Actualmente hay una infinidad de leyes administrativas y cada una contiene su recurso, presentando a su vez los requisitos de forma que deben cumplir los recurrentes en sus escritos y anexos, mismos que en ocasiones son tantos y tan estrictos que es imposible cumplir con ellos; y si a ello le aumentamos la negligencia y en ocasiones irresponsabilidad con que actúan las autoridades, nos damos cuenta que efectivamente es un medio que lejos de cumplir con sus objetivos se está utilizando como mero obstáculo.

Del análisis de las seis leyes que estamos presentando nos hemos percatado de que pese a los diferentes nombres, en esencia y como punto fundamental, todas estas leyes tienen los mismos elementos y buscan los mismo objetivos, por lo menos en lo que toca a nuestro tema:

a) Establecer un recurso administrativo, por el cual el particular busque, o al menos intente, defenderse de un acto o ejecución, que emane de una autoridad administrativa.

b) A su vez, presentar, en algunos casos, los requisitos que se deberán cumplir para que la misma autoridad determine que el recurso es procedente; porque en otros simplemente nos remite a leyes supletorias, ya sea el Código Federal de Procedimientos Civiles o al Código Fiscal Federal.

Ante esto, y el problema que se representa para la seguridad jurídica de los administrados, hacemos incapie en que ello se debe subsanar; para evitar actos arbitrarios de autoridad: para lo que no está por demás tomar en cuenta la opinión del maestro Hector Fix Zamudio, quien al respecto nos menciona lo siguiente: "Si trasladamos nuestra atención al ordenamiento mexicano, podemos observar que precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el procedimiento administrativo, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha

⁽¹²²⁾ Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, p. 147.

producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos"⁽¹²⁹⁾.

Nosotros consideramos que para terminar con este tipo de inseguridad jurídica debemos empezar por establecer un recurso administrativo único o general; y acabar así con la multiplicidad de denominaciones y recursos que junto con todos sus elementos únicamente causan serios problemas al ciudadano.

Para esto, estamos de acuerdo con algunos autores que sostienen la idea de elaborar una ley de procedimientos administrativos, que regule conjuntamente los recursos administrativos de las diferentes áreas de la administración.

De acuerdo a lo expuesto, podemos pensar en la creación de un "Código de Procedimientos Administrativos"; en el que se regule su interposición en contra de todas aquellas resoluciones administrativas emitidas por las autoridades administrativas; código que en complementación con las leyes actuales rijan el recurso y su procedimiento y que de manera sencilla, concreta y breve, de una tramitación y solución a las inconformidades, dudas o cuestiones de los particulares; y que a la vez cumpla y haga cumplir los principios de legalidad y de tutela de los derechos de audiencia y de defensa que consagra nuestra constitución.

Para efectos de concretar la idea anterior, presentamos lo que consideramos que serían los puntos más importantes en su integración como son:

DENOMINACION: "CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"

RECURSOS: **REVISION.**- En contra de todas aquellas resoluciones administrativas que determinen clausura, cancelación o revocación de autorizaciones o concesiones; así como multas o todas aquellas que no tengan carácter de fiscales.

REVOCACION.- En contra de todas aquellas resoluciones de carácter fiscal emitidas por la Secre-

⁽¹²⁹⁾ Fix Zamudio, Hector. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". P.47

taria de Hacienda y Crédito Público, D.D.F. y/o organismos fiscales autónomos; en los que se determinen créditos fiscales.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES.- Como su nombre lo indica, se interpondrá contra todas aquellas notificaciones en cuya realización se haya presentado alguna irregularidad o simplemente no se hubiesen realizado.

DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- Se interpondrá contra la ejecución de todas aquellas resoluciones administrativas; sea cual sea su carácter; previa garantía de daños y perjuicios, o del interés fiscal según sea el caso

Se incluirían elementos muy importantes como son:

- A) Suspensión del acto reclamado o su ejecución.
- B) Garantía del interés fiscal y/o daños y perjuicios

Debemos hacer incapie que deberá incluirse la regulación de los elementos tanto de fondo como de forma, para la resolución administrativa y el escrito; así como los términos que regirán el procedimientos en sus fases, como son:

- A) INTERPOSICION.
- B) DESAHOGO DE PRUEBAS.
- C) RESOLUCION.

Consideramos también que se deberían dar los plazos para la prescripción y caducidad de los derechos tanto de las autoridades como del particular, ya que es ilógico que el particular tenga menos tiempo para perder sus derechos por el paso del tiempo, así como sus acciones de defensa, por lo que se deberá dar el mismo tiempo para ambas partes.

De todo esto únicamente nos resta presentar nuestras consideraciones al respecto; mismas que junto con lo antes mencionado forman las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA:

Consideramos al recurso como el medio de defensa legal por el cual el particular solicita la revisión de una resolución emitida por una autoridad, con el objeto de que esta sea modificada, revocada o confirmada.

Esta revisión se debe realizar por el superior jerárquico de aquella autoridad que emitió el acto dentro del término que la ley determine en cada caso y con las formalidades que se exijan para el mismo.

SEGUNDA:

Consideramos al recurso administrativo como un medio de defensa establecido por la ley a favor del particular; por ello su interposición debe ser optativa, y no obligatoria, y evitar así que se convierta en un obstáculo que impida al particular el acceso a una vía superior, es decir, no debe convertirse en una trampa procesal.

TERCERA:

El recurso administrativo tiene por objeto la modificación, revocación o anulación de aquellos actos administrativos válidos que no satisfacen los requisitos de legalidad.

CUARTA:

Por acto administrativo válido, entendemos que es aquél que reúne los siguientes elementos: Provenir de autoridad competente, carecer de vicios, tener un objeto lícito y posible y haber sido emitido de acuerdo con las formalidades establecidas en la ley específica y en los artículos 14 y 16 constitucionales.

QUINTA:

La existencia de un recurso, implica que este debe ser resuelto por autoridad distinta a la que emitió el acto, es decir, por un superior jerárquico; como una vía por la cual se puede obtener verdadero respeto a las garantías constitucionales; pues el órgano que resuelva no tendrá un interés personal en que el acto quede firme o subsistente.

SEXTA:

Consideramos que para la interposición de un recurso administrativo, se deben exigir los mínimos requisitos de procedencia; así como el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y de

la garantía constitucional de justicia pronta y expedita.

SEPTIMA:

Debemos considerar como consecuencias principales y esenciales de la interposición en tiempo y forma del recurso administrativo las siguientes: la interrupción del plazo para ejercer este derecho de instancia; y la suspensión de los efectos del acto impugnado.

OCTAVA:

La diferencia entre el recurso administrativo, y el jurisdiccional, la hace el hecho de que el órgano administrativo no cuenta con la decisión, independencia y autonomía de que goza el jurisdiccional.

NOVENA:

La función que realiza la autoridad administrativa, al resolver un recurso, no es jurisdiccional, ya que no se decide un conflicto de intereses, sino sobre la legalidad de los actos del mismo órgano administrativo.

DECIMA:

Como se vio a través de este trabajo la gran variedad de leyes que rigen todos y cada uno de los actos de la administración pública contienen, por mandato constitucional, recursos administrativos, y estos a su vez presentan sus propios procedimientos a seguir, distintos la mayoría entre sí, lo que constituye una confusión para quien hace uso de ellos, traduciéndose esto en una inseguridad jurídica para los particulares.

DECIMO PRIMERA: Con el objeto de conceder la seguridad jurídica necesaria a los particulares, es necesario establecer un Código de Procedimientos Administrativos, que rijan todos los recursos en la materia.

DECIMO SEGUNDA: Se propone que exista un recurso administrativo único, así como uniformidad en sus elementos de fondo y de forma para evitar con ello, que se siga cayendo en la inseguridad jurídica.

DECIMO TERCERA: Al establecerse un código único, en él se propone la creación de cuatro recursos únicos y generales: Revisión, Revocación, Nulidad de Notificaciones y Oposición al Procedimientos administrativo de Ejecución, mismo que regirían para todas las áreas de la administración pública.

BIBLIOGRAFIA.

- *** "GARANTIAS CONSTITUCIONALES"
LUIS BAZDRESCH.
EDITORIAL TRILLAS.
MEXICO, 1992
- *** "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES."
BURGOA O., IGNACIO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1993.
- *** "GARANTIAS Y AMPARO".
JUVENTINO V. CASTRO
EDITORIAL PORRUA S.A
MEXICO, 1991.
- *** "CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M., COMENTADA."
EDUARDO SANCHEZ ANDRADE
FIX ZAMUDIO, HECTOR
BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
MEXICO, 1992.
- *** "DERECHO FISCAL MEXICANO."
SANCHEZ LEON, GREGORIO.
EDITORIAL CARDENAS.
MEXICO, 1991
- *** "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO."
GONZALES PEREZ, JESUS.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS.
MEXICO, 1963
- *** "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"
NAVA NEGRETE, ALFONSO.
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1959.
- *** "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO HISPANOAMERICANO."
GONZALES PEREZ, JESUS.
EDITORIAL TEMIS.
1963 .

- *** "TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS."
 ARMIENTA HERNANDEZ, GONZALO.
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO, 1993

- *** "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO"
 MARGAIN MANATU, EMILIO
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO, 1993

- *** "ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS"
 FONDO DE CULTURA ECONOMICA, U.N.A.M.
 MEXICO 1972

- *** "INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL"
 DE PINA VARA, RAFAEL
 CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO, 1978

- *** "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO"
 BECERRA BAUTISTA, JOSE
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO, 1986

- *** "DERECHO PROCESAL CIVIL"
 ARELLANO GARCIA, CARLOS
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO, 1987

- *** "DERECHO PROCESAL CIVIL"
 PALLARES, EDUARDO
 EDITORIAL PORRUA S.A.
 MEXICO 1981

- *** DERECHO ADMINISTRATIVO
 SERRA ROJAS, ANDRES
 EDITORIAL PORRUA.
 MEXICO 1992.

- *** "RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION"
HERRERA CUERVO, ARMANDO
MEXICO 1976.
- *** "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"
GONZALEZ PERES, JESUS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS.
1963.
- *** "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO HISPANOAMERICANO"
GONZALEZ PERES, JESUS
EDITORIAL TEMIS.
1988
- *** "DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO"
QUINTANA VALTIERRA, JESUS
EDITORIAL TRILLAS.
MEXICO, 1991
- *** "DERECHO FINANCIERO MEXICANO"
DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1992.
- *** "DERECHO PROCESAL FISCAL"
BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1992.
- *** "DERECHO PROCESAL CIVIL"
OVALLE FAVELA, JOSE
EDITORIAL HARLA.
MEXICO, 1989
- *** "DERECHO BANCARIO"
RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1993.

- *** "DERECHO BANCARIO"
ACOSTA ROMERO, MIGUEL
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1991
- *** "DERECHO BANCARIO Y CONTRATOS DE CREDITO"
DAVALOS MEJIA, CARLOS FELIPE
EDITORIAL HARLA.
MEXICO, 1994
- *** "LA BANCA MULTIPLE"
ACOSTA ROMERO, MIGUEL
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1981
- *** "OPERACIONES BANCARIAS"
BAUCHE GARCIA, DIEGO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1981
- *** "LEGISLACION BANCARIA"
ACOSTA ROMERO, MIGUEL
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1986
- *** "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
ACOSTA ROMERO, MIGUEL
DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES.
MEXICO, 1975.
- *** "LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMI-
NISTRACION PUBLICA"
CARRILLO FLORES, ANTONIO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1939.
- *** "NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO
LOZANO HERNANDEZ, WILFRIDO
EDITORIAL TECNOS
MEXICO, 1977

- *** "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS"
FLORES ZAVALA, ERNESTO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1977.
- *** "ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS"
ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO, U.N.A.M.
FONDO DE CULTURA ECONOMICA
MEXICO, 1972
- *** "DERECHO ADMINISTRATIVO"
FRAGA, GABINO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1979
- *** "LA NUEVA RELACION IGLESIA-ESTADO EN MEXICO"
GARCIA UGARTE, MARTHA EUGENIA
EDITORIAL NUEVA IMAGEN
MEXICO, 1993.
- *** "LA LARGA MARCHA HACIA LA MODERNIDAD EN MATERIA RELIGIOSA"
LA MADRID SAUZA, JOSE LUIS
FONDO DE CULTURA ECONOMICA
MEXICO, 1994
- *** "UNA NUEVA LEY PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA"
MENDEZ GUTIERREZ, ARMANDO
EDITORIAL DIANA
MEXICO, 1992
- *** "RELACIONES DEL ESTADO CON LAS IGLESIAS"
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M.
MEXICO, 1992.
- *** "DERECHO INFORMATICO"
TELLEZ VALDES, JULIO
U.N.A.M.
MEXICO, 1987.

*** "DERECHOS INTELECTUALES"
ALFREDO Y RICARDO DE PALMA.
EDITORIAL ASTREA
BUENOS AIRES. 1989

*** "DERECHO AUTORAL MEXICANO"
LOREDO HILL, ADOLFO
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1982.

LEYRS.

*** "COMPILACIÓN UNIVERSITARIA DOFISCAL"
DOFISCAL EDITORES
MEXICO, 1994

*** "CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES"
EDITORIAL PAC S.A. DE C.V.
MEXICO, 1994

*** "LEY DE AMPARO"
EDITORIAL PAC S.A. DE C.V.
MEXICO, 1994.

*** "CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL."
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1990

*** "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1992.

*** "LEGISLACIÓN BANCARIA"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1994.

- *** "LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1994.
- *** "LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO"
SECRETARIA DE GOBERNACION.
MEXICO, 1994
- *** "LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1994
- *** "LEGISLACION SOBRE DERECHOS DE AUTOR"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1994
- *** "LEY DE AGUAS NACIONALES"
COMISION NACIONAL DEL AGUA
IMP. TALLERES LITOGRAFICA IM DE MEXICO S.A DE C.V.
MEXICO, 1992
- *** "REGLAMENTO DE LA LEY NACIONAL DE AGUAS"
DIARIO OFICIAL 12 DE ENERO DE 1994
SECRETARIA DE GOBERNACION
- *** "LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1994
- *** "REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS"
DIARIO OFICIAL 29 DE OCTUBRE DE 1993
SECRETARIA DE GOBERNACION
- *** "DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL DEL AGUA"
ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA
MEXICO, 1993

- *** "ACUERDO DELEGATORIO DE FUNCIONES HACIA LA COMISION NACIONAL DEL AGUA"
DIARIO OFICIAL, 10 DE DICIEMBRE DE 1993
SECRETARIA DE GOBERNACION

- *** "LEY FEDERAL DE AGUAS"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1991

ANEXO I

RESUMEN SOBRE LAS CARACTERISTICAS
SOBRESALIENTES DE CADA
RECURSO.

El objetivo de este anexo, es el de presentar los puntos mas importantes y sobresalientes del capitulo IV, para efectos de proporcionar una guia rapida y sencilla de los puntos que debemos conocer sobre cada recurso.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE SE
EMITAN EN MATERIA BANCARIA..

TIPO DE RECURSO: REVOCACION.

LEY QUE LO RIGE: LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y LEY
GENERAL DE INSTITUCIONES Y ORGANIZA-
CIONES AUXILIARES DEL CREDITO.

AUTORIDAD QUE RESUELVE: COMISION NACIONAL BANCARIA.

PLAZO DE PRESENTACION: 15 DIAS.

FUNDAMENTO LEGAL: ART.69,25 Y 110 LEY DE INSTITUCIONES
DE CREDITO ART.88 LEY GENERAL DE INS-
TITUCIONES Y ORGANIZACIONES AUXILIA-
RES DEL CREDITO.

LEY SUPLETORIA: CODIGO FISCAL FEDERAL.

REQUISITOS: ARTS.18, 122 Y 123 C.F.F.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA ECOLÓGICA Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, CON FUNDAMENTO EN LA LEY.

TIPO DE RECURSO: DE INCONFORMIDAD

LEY QUE LO RIGE: LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

PLAZO DE PRESENTACION: 15 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: LA AUTORIDAD QUE EMITIO EL ACTO.

REQUISITOS DEL ESCRITO: ART. 178, LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

AUTORIDAD QUE RESUELVE: LA AUTORIDAD QUE EMITIO O EJECUTO EL ACTO

TERMINO DE RESOLUCION: 15 DIAS.

LEGISLACIÓN SUPLETORIA: CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES
CODIGO FISCAL FEDERAL.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE AGUAS, CON FUNDAMENTO EN LA LEY.

TIPO DE RECURSO: DE REVISION.

LEY QUE LO REGULA: LEY DE AGUAS NACIONALES
REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

PLAZO DE PRESENTACION: 15 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: LA QUE EMITIO EL ACTO.

REQUISITOS DEL ESCRITO: ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y 190 DEL REGLAMENTO DE LA CITADA LEY.

AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO: SUPERIOR JERARQUICO DE LA QUE LO EMITIO.

TERMINO PARA RESOLUCION: 30 DIAS DESPUES DE HABER CERRADO EL PERIODO DE DESAHOGO DE PRUEBAS.

LEGISLACION SUPLETORIA: CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE AGUAS, POR LA COMISION NACIONAL DEL AGUA, COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

TIPO DE RECURSO: DE REVOCACION.

LEY QUE LO REGULA: CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
REGLAMENTO DEL CODIGO FISCAL

PLAZO DE PRESENTACION: 45 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: LA QUE EMITIO EL ACTO.

REQUISITOS DEL ESCRITO: ARTICULO 18 Y 122 DEL CODIGO FISCAL

AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO: LA AUTORIDAD SUPERIOR JERARQUICA DE AQUELLA QUE EMITIO EL ACTO.

TERMINO PARA RESOLUCION: UN MAXIMO DE 4 MESES SEGUN LO DETERMINA EL ARTICULO 8 CONSTITUCIONAL.

ANEXO AL RECURSO: SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO O DE SU EJECUCION PREVIA GARANTIA DEL INTERES FISCAL.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE ASUNTOS RELIGIOSOS Y/O SUS ACTIVIDADES, FUNDAMENTADAS EN LA LEY.

TIPO DE RECURSO: DE REVISION.

LEY QUE LO RIGE: LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.

FUNDAMENTO LEGAL: ARTS. 14 Y 16 CONSTITUCIONAL Y 33 DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.

PLAZO DE PRESENTACION: 20 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS O AUTORIDAD QUE EMITIO EL ACTO.

REQUISITOS DEL ESCRITO: LOS MISMOS REQUISITOS DETERMINADOS PARA LOS RECURSOS ANTERIORES.

AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO: DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS RELIGIOSOS O LA QUE EMITIO EL ACTO.

TERMINO PARA RESOLUCION: MAXIMO 4 MESES, SEGUN EL ARTICULO 8 CONSTITUCIONAL.

LEGISLACION SUPLETORIA: CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CODIGO FISCAL FEDERAL.

ANEXO AL RECURSO: SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, PREVIA GARANTIA DE DAÑOS Y PERJUICIOS.

IMPROCEDENCIA DEL RECURSO: PRESENTACION EXTEMPORANEA.
INEXISTENCIA DE AGRAVIOS PERSONALES.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, CON FUNDAMENTO EN LA LEY.

TIPO DE RECURSO: DE REVISION.

LEY QUE LO REGULA: LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

PLAZO DE PRESENTACION: 15 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: LA QUE EMITIO EL ACTO.

REQUISITOS DEL ESCRITO: LOS MISMO DETERMINADOS PARA LOS RECURSOS ANTERIORES.

AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO: LA SUPERIOR JERARQUICA DE LA QUE LO EMITIO; O EN CASO DE CONTROVERSIAS DE COMPETENCIA, LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, O LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SEGUN SEA LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENEZCA.

TERMINO PARA RESOLUCION: 15 DIAS.

LEGISLACION SUPLETORIA: CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y/O CODIGO FISCAL FEDERAL.

ANEXO AL RECURSO: SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO O DE SU EJECUCION PREVIA GARANTIA DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS.

IMPROCEDENCIA DEL RECURSO: LAUDOS ARBITRALES.
PRESENTACION EXTEMPORANEA.

TEMA: RECURSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR Y FUNDAMENTADAS EN LA LEY.

TIPO DE RECURSO: DE RECONSIDERACION.

LEY QUE LO RIGE: LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR.

PLAZO PARA INTERPOSICION: 15 DIAS.

AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE: DIRECCION GENERAL DE DERECHOS DE AUTOR.

REQUISITOS DEL ESCRITO: ARTICULO 157-A

AUTORIDAD QUE RESOLVE-RA EL RECURSO: DIRECCION GENERAL DE DERECHOS DE AUTOR.

PLAZO PARA RESOLUCION: MAXIMO 4 MESES. SEGUN ART. 8 CONSTITUCIONAL.

LEGISLACION SUPLETORIA: CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y CODIGO FISCAL FEDERAL.

ANEXO DEL RECURSO: SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO O SU EJECUCION PREVIA GARANTIA DE DAÑOS Y PREJUICIOS.

IMPROCEDENCIA: LAUDOS ARBITRALES ART.133
PRESENTACION EXTEMPORANEA DEL RECURSO

ANEXO 2

PRINCIPALES RESOLUCIONES JURISPRUDENCIALES Y TESIS EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL.

El objetivo de este anexo es el de presentar las resoluciones y la jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano supremo del país, ha emitido para la mejor interpretación de algunos preceptos legales, y sobre cuestiones generales que rigen el tema que nos ocupa.

La forma en la que se desarrollará este anexo, será la de presentar únicamente cuestiones generales que rigen para todos los recursos, sin llegar a tocar recursos que rigen en áreas concretas ya que de lo contrario sería interminable este anexo.

En caso a lo anterior el desarrollo que presentaremos será el siguiente:

I. DE LA RESOLUCION O ACTO ADMINISTRATIVO.

FIRMA FACSIMILAR, CARECE DE AUTENTICIDAD UNA RESOLUCION QUE CONTenga DICHA FIRMA. La autenticidad de firma constituye en una resolución, aun cuando exista una firma facsimilar, constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que previene que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las resoluciones de la autoridad ostenten la firma del funcionario que las emite, pues sólo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que hace resolver una materia administrativa

pueda establecer la autenticidad de la resolución. Consecuentemente ante la imputación del actor que dicha resolución tiene una firma facsimilar, la autoridad debe probar en el juicio de nulidad, con el documento respectivo, que la resolución impugnada contiene esa firma autografa.

Revisión 72/78/6585/76, resuelta por mayoría de 6 votos a favor y uno en contra en sesión de 7 de Febrero de 1979.

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 ilegitimidad 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 669/76/1-92/76, resuelta por mayoría de seis votos a favor y 2 en contra en sesión de 3 de Enero de 1979.

Revisión 72/78/6585/76, resuelta por mayoría de 3 votos a favor y uno en contra en sesión de 7 de Febrero de 1979.

AUTORIDAD QUE EMITE LA RESOLUCION. LO ES QUIEN LA FIRMA Y NO QUIEN APARECE EN EL RUBRO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 15 Constitucional, las molestias a los particulares solo pueden causarse por mandamiento escrito de autoridad competente, por lo que si el elemento que autentifica las resoluciones, es la firma autografa, tiene ese caracter quien emite, independientemente de que en documento aparezcan las denominaciones de diversas dependencias, debiendo ser llamado a juicio como demandado dicho funcionario.

Revisión 229/80, resuelta en sesión de 13 de Octubre de 1980, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.

COMPETENCIA DELEGADA. EL ACUERDO RESPECTIVO DEJA DE TENER VIGENCIA AL ABROGARSE LA LEY EN QUE SE FUNDA. Si el titular de una Secretaría delega facultades a un funcionario subordinado y lo hace a través de un acuerdo, que se funda en una ley que fue abrogada, dicho acuerdo deja de surtir efectos y por ello no puede servir de fundamento de la competencia delegada de dicho funcionario, para actuaciones realizadas durante la vigencia del nuevo cuerpo legal que abrogó al anterior.

Revisión 253/79, resuelta en sesión de 14 de Octubre de 1980, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.

FIRMA AUTOGRAFA, EN LA IMPOSICION DE MULTAS. Resulta ilegal la resolucian en virtud de la cual se impone una multa y que no contiene la firma autografa del funcionario responsable cuando ademas no prueba la autoridad que el original esta firmado.

Revisian 106/76. resuelta en sesion de fecha 21 de Junio de 1976.

PROCEDIMIENTO DEBE REPONERSE POR NO HABERSE EMPLAZADO A UNA DE LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en el articulo 173, fraccian III, del Codigo Fiscal de la Federacion, sera parte en el juicio de nulidad el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparece como titular de un derecho incompatible con el que pretende el actor, en tal virtud, de acuerdo con lo previsto en el articulo 100 del citado ordenamiento, debe emplazarse a juicio corriendosele traslado con una copia de la demanda para que la conteste dentro del termino legal, y de no hacerlo asi, se comete una violacion substancial al procedimiento debiendo por consiguiente, ordenarse la reposicion del mismo, a fin de que se de cumplimiento al ultimo de los dispositivos legales invocados.

Revisian 138/80. resuelta en sesion de 6 de Octubre de 1980, por mayoría de 7 votos y 1 mas con los restrictivos.

RETROACTIVIDAD, NO EXISTE EN EL CASO DE LOS ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES. En relacion con lo dispuesto por el articulo 14 Constitucional, no existe aplicacion retroactiva de ley alguna cuando una autoridad ejercita sus facultades de revision y liquidacion de creditos a cargo de un tasante con apoyo en un acuerdo delegatorio de funciones de fecha posterior al periodo comprendido por la liquidacion, y por lo tanto no hay perjuicio ilegítimo para el particular.

Revisian 186/78. resuelta en sesion 21 de Octubre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

VIOLACIONES PROCESALES. Son infracciones a disposiciones de orden publico. Toda violacion procesal es de importancia por constituir violacion a disposiciones de orden publico, donde siquiera vigencia el principio de seguridad jurídica que origina el forzoso cumplimiento de formalidades del procedimiento. Dentro de estas formalidades se encuentra la relativa a la notificacion personal del auto que emite el recurso administrativo y, por lo arriba citado, se desprende que su omision provoca que se repone el procedimiento.

Revisian 179/72. resuelta en sesion de fecha 14 de Mayo de

RECURSOS: EL HECHO DE QUE SE CALIFIQUE DE ABSURDA UNA RESOLUCION, NO ENTRANA UNA ACTITUD OFENSIVA. La parte que interpone un recurso lo hace porque considera que la resolución recurrida es ilegal, o que se apoya en argumentaciones contrarias a los principios que deben normar el pensamiento humano. Cuando un auto esta, en concepto de dicha parte, del todo privado del fundamento juridico, y se le atribuye que se basa en razonamientos incompatibles con las reglas de la logica, el hecho de que el litigante califique de "absurda" la resolución impugnada, no entraña una actitud ofensiva, ni en cuanto a la acepción propia de aquella palabra, ni tampoco en cuanto al sentido que en nuestro medio se da al vocablo. Asi pues la circunstancia de que la promovente haya reputado absurda, logica e ilegal la prevención de exhibir el documento fundatorio de la acción, no configura una actitud notoriamente irrespetuosa, que deba sancionarse en los terminos del los articulos 55 y 56 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ampero en revision 7603/60 - Apicultores del Sureste S.A. -
1 de Febrero de 1961.

II. DE LA NOTIFICACION DE LA RESOLUCION O ACTO ADMINISTRATIVO.

ACUSES DE RECIBO. Debe ostentar la firma del destinatario, de lo contrario no es valida la notificación que se realiza personalmente. Deben cuidar las autoridades de cumplir con lo que determina el articulo 100 del Código Fiscal de la Federación, para que se hagan en el domicilio del notificado con el objeto de que este reciba la comunicación correspondiente y, si se trata de personas morales, para que se entienda la diligencia con el representante legal de las mismas. Si optan por notificar las resoluciones por servicio postal, de acuerdo con el articulo 483 de la Ley General de Vias de comunicación, el acuse de recibo deberá ostentar la firma del destinatario, y si ello no se cumple no se puede presumir valida la notificación.

Juicio 573/77, resuelta en sesion de 17 de Enero de 1975.

NOTIFICACIONES IMPUGNADAS. EFECTOS DE LAS. No es aplicable el articulo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles y con casa en el no se puede considerar consentida una resolución.

desde la fecha en que el particular se hizo sabedor de la misma al plantear la nulidad de su notificación, pues de conformidad con el artículo 165 del Código Fiscal de la Federación, en tanto se resuelva el recurso planteado, queda en suspenso el término legal para impugnar la resolución de fondo; y esto es así porque resultaría absurdo impugnar algo que se desconoce y además porque de prosperar el recurso, es nulo todo lo actuado a partir de la notificación mal efectuada.

Revisión-31,73, resuelta en sesión de 1 de Marzo de 1973.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NOTIFICACIONES. Si el causante solo se entera de la resolución administrativa cuando le es notificada, debe atenderse a la fecha de notificación para poder interponer en tiempo el recurso que contra aquella proceda. Por esto, si la autoridad fiscal toma en cuenta datos distintos a los consignados en tal notificación, es indudable que el causante tiene el derecho indiscutible de proceder lo contrario, sin necesidad de lo prevenido en el artículo 130 fracción VII del Código Fiscal, puesto que en la fase oficiosa del procedimiento no tuvo oportunidad de hacerlo.

Revisión fiscal 491/64 - Terrenos y Turismo S.A. - 17 de Julio de 1963.

NOTIFICACIONES. NO SON HECHAS A PERSONAS DISTINTAS DE LA DESTINATARIA. No puede considerarse efectuada válidamente una notificación hecha a una persona moral con nombre distinto de aquella a quien va dirigido el objeto de un crédito fiscal, sin que sea de tomarse en cuenta la afirmación de la autoridad de que se trata de la misma persona sin presentar prueba alguna al respecto.

Revisión 193,75, resuelta en sesión de fecha 10 de Abril de 1973.

NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO. Se consideran personalmente si se dirigen a los endosatarios en procuración, las comunicaciones que formulan las autoridades por medio de correo certificado a los endosatarios en procuración de cobro, reúnen los requisitos establecidos en los artículos 94 y 100 del Código Fiscal de la Federación, para que sean consideradas notificaciones personales, por ello surte plenos efectos.

Revisión 273/52, resuelta sesión de fecha 20 de Agosto de 1974.

NOTIFICACIONES. SURTEN EFECTOS AL DIA SIGUIENTE EN QUE SON REALIZADAS.

En virtud de que el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación no hace distinción, debe considerarse que todas las notificaciones surten sus efectos al día siguiente de aquel en que son realizadas, y en el caso de que son hechas por edictos al día siguiente de la última publicación.

Revisión 30/79, resuelta en sesión de 19 de Enero de 1979.

NOTIFICACION CUYA LEGALIDAD SE DISCUTE. Una notificación cuya legalidad se discute, jurídicamente no constituye base para computar los términos de interposición del recurso en que se cuestiona esa legalidad; y esto es así, de la regla establecida en el artículo 159 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se deriva que el término se inicia a partir del día siguiente en que surte efectos la notificación respectiva.

Revisión 14/79, resuelta en sesión de fecha 19 de Enero de 1979.

NOTIFICACION IRREGULAR, SE CONVALIDA SI EL PARTICULAR SE MANIFIESTA SABEDOR DE SU CONTENIDO.

En los términos del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación, la manifestación que hace un particular de conocer un vicio convalida las irregularidades de la notificación del mismo.

Revisión 149/78, resuelta en sesión de fecha 19 de Abril de 1979.

NOTIFICACION, MANIFESTACION DEL INTERESADO DE TENER NOTICIA DE UNA RESOLUCION.

De acuerdo con el artículo 104 del Código Fiscal, la manifestación que realiza el interesado un acuerdo surte efectos de notificación en forma. Sin embargo, debe entenderse que la expresión "interceder" se circunscribe solamente a aquellos casos en que el conocimiento de la resolución se tiene en forma tal que el interesado, este en actitud de consentirla o combatirla y por ello no quede en estado de indefensión. Por tanto, basta con que manifieste en un escrito tener noticia de la existencia de un acuerdo o resolución en su contra advirtiéndole lo que desconoce el acuerdo en sus términos y contenido integral, lo que, en esta hipótesis, debe entenderse que en realidad el afectado no se ostenta como conocedor del acuerdo.

Revisión 508/78, resuelta en sesión de fecha 3 de Junio de 1980.

NOTIFICACIONES A SOCIEDADES MERCANTILES. REQUISITOS A SATIS

FACER. Si bien es cierto que en los terminos del articulo 100 del Código Fiscal, la notificación debe entenderse con el autorizado o su representante legal, y que si el notificador no los encuentra debe dejar citatorio, tambien lo es que si al efectuarse la notificación esta se entiende con una persona que se ostenta como el representante legal, y la empresa al impugnar dicha notificación no niega haberla recibido ni afirma que la persona recibió la notificación no era representante de la empresa, sino que solo alega violaciones formales por no haberse dejado citatorio, debe entenderse que la misma es legal, ya que la impugnación debe ser categorica en el sentido de que no se recibió la notificación o de que la persona que la recibió no es representante de la empresa, a fin de arrojar la carga de la prueba sobre la autoridad que la efectuó.

Revisión 12/75, resuelto en sesion de fecha 17 de Junio de 1980, por mayoría de 4 votos y 1 mas con las resoluciones y 1 en contra.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES, COMPUTO DEL TERMINO PARA INTERPONER EL RECURSO ADMINISTRATIVO. No puede hacerse a partir de la fecha de notificación cuya legalidad se discute, jurídicamente no constituye base para computar los terminos de interposicion del recurso relativo, puesto puesto que ello implicaría prejuzgar sobre el fondo de la impugnación. Por esto, conforme a la regla establecida en el articulo 159 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, tal recurso se puede interponer precisamente en cualquier momento en que se haga sabedor de ella el afectado, o bien dentro de los quince días siguientes al en que se ostente sabedor.

Revisión 135/75, resuelto en sesion de fecha 14 de Junio de 1979.

III. DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

FACULTADES DISCRECIONALES: SON AQUELLAS QUE LA AUTORIDAD EJERCITA CONFORME AL ARBITRIO QUE LA LEY LE OTORGA, PERO FUNDANDOLO Y MOTIVANDOLO ADECUADAMENTE. Debe entenderse por facultades discrecionales aquellas que tiene la autoridad para actuar conforme a cierta libertad o arbitrio que la ley le otorga, es decir que no se trata de una facultad que la autoridad este obligada a ejercitar una vez que cumplen ciertas condiciones

previstas en las disposiciones legales, pues en este caso se trataba de facultades regladas. Sin embargo, la libertad de actuación de la autoridad en el ejercicio de su arbitrio no implica arbitrariedad, lo que quiere decir que esa libertad de la autoridad debe ser ejercitada dentro de un marco legal y siempre sobre las bases de las garantías individuales de los ciudadanos.

Revisión 373/75, resuelto en sesión de fecha 10 de Marzo de 1978.

RECURSOS ORDINARIOS, OBLIGACION DE ACUDIR A ELLOS CUANDO SE COMBATE EL ACTO Y NO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. Si se ocurre el primer acto de aplicación de una ley, la quejosa se limita a reclamar ese acto, sin combatir dicha ley, es evidente que subsiste la obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando no se reclama principalmente la inconstitucionalidad de la ley.

Aprobó en revisión 1783/58 - Panamericana de Discos S.A. - 5 de Abril de 1961.

RECURSOS ORDINARIOS, NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCE VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION. En principio, un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto pues entre los principios constitucionales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, solo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, sin caso en amparo, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido previamente para la impugnación de este. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría para atacar el quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de este no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero no hay razón para pretender que en la demanda de garantías se aduce al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva definitivamente al acto recurrido, el afectado puede ser todo con la admitida que la garantía de audiencia

persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio cuando unicamente se aduce violación a la garantía de audiencia, no es obligatorio para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe, pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violación de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podrá optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.

Amparo en revisión 8214/82 Inmuebles Mosa S.A. - 11 de Julio de 1983.- Unanimidad - 4 votos.

Precedentes:

Séptima Epoca:

Volumenes 115-120. Tercera Parte. Pág. 79.

Volumenes 121-126. Tercera Parte. Pág. 66.

Volumenes 175-180. Tercera Parte. Pág. 79.

PETICION, DERECHO DE, PARA QUE PUEDA CONFIGURARSE UNA VIOLACION A ESA GARANTIA, RESULTA INDISPENSABLE ACREDITAR LA RECEPCION DEL DOCUMENTO QUE CONTIENE LA SOLICITUD, POR PARTE DE LA AUTORIDAD.

El hecho de que se tuviera por presuntivamente cierto el depósito en el correo de un escrito dirigido a la autoridad responsable y a su vez, que aquel no ha sido proveído por esta, no es suficiente para otorgar el amparo que haya sido solicitado por violación al derecho de petición, ya que para que pueda configurarse una violación a dicho derecho es requisito sine qua non el que se acredite por parte del supuesto afectado el hecho de que la petición formulada hubiese sido recibida efectivamente por la autoridad a quien se dirigió. Ya que de otra manera resultaría jurídicamente imposible exigirle a esta que diera respuesta a una solicitud que pudiera no existir en su poder.

Amparo en revisión 116-91 - Constantina Camps Velasco - 9 de Mayo de 1991 - Unanimidad de votos.

FIRMA FACSIMILAR, NO SE ACREDITA QUE LA RESOLUCION SE HAYA EMITIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE, SI SE TRATA DE PROBAR TAL

CIRCUNSTANCIA, CON UNA COPIA QUE CONTIENE FIRMA AUTOGRAFA Y NO CON EL ORIGINAL, DEL DOCUMENTO.

De conformidad con el artículo 16 Constitucional, los actos que causan molestia a los particulares deben constar en mandamiento escrito de autoridad competente y carece de este requisito la resolución que contiene firma facsimilar, sin que se pruebe lo contrario si la autoridad exhibe otra copia aunque esta contenga la firma autógrafa, porque tal firma debe constar en el original.

Revisión 1028/79, resuelto en sesión de fecha 21 de Octubre de 1980, por mayoría de 4 votos, 1 con los resolutiveos y 1 en contra.

FUNDAMENTACION LEGAL DE PETICIONES.

Si en la petición dirigida a la autoridad se cita el número de un artículo, pero en el escrito mismo se reproduce el texto del precepto de cuya aplicación se trata, no se da el caso de falta de fundamentación legal, toda vez que exigir la referida mención expresa llevaría a un rigorismo formal en contra de la más elemental justicia y legalidad.

Revisión 1374 resuelto en sesión de fecha 8 de Julio de 1979.

GARANTIA DE MOTIVACION.

De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, los actos de autoridad que causen molestia a los particulares deberán estar fundados y motivados lo que no debe entenderse como un mero y absurdo formalismo, que lleve a interpretaciones exageradas, desvinculadas del sentido o razón de ser de esa garantía individual, con ella se persigue, en esencia, que los afectados por el acto de autoridad no queden en estado de indefensión al no conocer los motivos, razones o circunstancias por las que procedió la afectación, así como sus fundamentos jurídicos; por lo tanto, si en una acta de visita legalmente levantada, se consigna en forma detallada, las compras emitidas por el causante, la liquidación que se formula con base en el acta no requerirá para estar motivada que se reproduzcan nuevamente, con todo detalle dichas compras, sino bastará con que haga referencia a las cantidades globales de las mismas y, en forma genérica, a su procedencia, lo que supone necesariamente la cita de los preceptos legales en que se funda la conclusión.

Revisión 1447 resuelto en sesión de fecha 18 de Julio de 1980, por unanimidad de 6 votos.

GARANTIAS INDIVIDUALES, LAS AUTORIDADES NO PUEDEN INVOCAR SU VIOLACION.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución General de la República, en los Estados Unidos Mexicanos: "Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta

Constitucion, los cuales no podran restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Consecuentemente, las autoridades administrativas no pueden alegar que se ha violado en su perjuicio la garantia constitucional prevista en el articulo 8 del ordenamiento invocado, ya que en los terminos del citado articulo 1, dicho precepto consagra un derecho del que solo gozan los particulares, al disponer que "los funcionarios y empleados publicos respetaran el ejercicio del derecho de peticion, siempre que este se formule por escrito, de manera pacifica y respetuosa; pero en materia de politica usaran uso de ese derecho los ciudadanos de la Republica".

Revisión 147179 resuelto en sesion de fecha 19 de Junio de 1980.

IV. DEL RECURSO.

RECURSOS ILEGALES. La sentencia del tribunal que desecha un recurso que la ley no concede, no importa violacion de garantias ni a nadie causa agravio.

Amparo Civil en Revisión. Martinez Juan F., 16 de Julio de 1980. Unanidad 3 votos.

RECURSOS IMPROCEDENTES. Aun cuando se ha establecido por la Corte, que la interposicion de recursos improcedentes no interrumpe el plazo para pedir el amparo, por equidad, debe hacerse una excepcion cuando cuando la jurisprudencia de la Corte no se ha establecido claramente respecto del punto a debate.

Amparo Civil Directo. Gonzalez Daniel, 13 de Septiembre de 1980. mayoria 3 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Si el actor entra recurrente esta inconforme con una resolucion administrativa, debe agotar el recurso antes de instaurar el juicio ante el Tribunal Fiscal, y esta comprobado que se desistio del mismo, es indubitable que existe una prueba objetiva de no haber querido agotar dicho recurso.

Amparo Administrativo en Revisión 31345 resuelto en sesion

de 14 de Marzo de 1947, unanimidad de 4 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Las leyes que conceden recursos administrativos a favor de los inconformes con algunas resoluciones, es necesario interpretarlas en forma de haber efectiva a los quejosos una amplia garantía de sustancia, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento, y si no se procedió así, debe concederse el amparo para que se reponga el procedimiento, y una vez concluido el término probatorio, la autoridad administrativa resuelva lo que estime pertinente.

Amparo Administrativo en Revisión 7718/41 resuelto en sesión de 13 de Marzo de 1942, unanimidad 3 votos.

RECURSOS, CONTENIDO DE LOS. No pueden confundirse los requisitos de procedibilidad de los recursos con los méritos de la acción impugnativa, que pueden ser acertados o desafortunados, según que el recurrente planteó o no agravios idóneos para echar por tierra los motivos y fundamentos legales de una resolución del pleno del Tribunal Fiscal, pero esta cuestión solo puede examinarse cuando toque resolver el fondo del negocio y no antes como un requisito de procedibilidad.

Reclamación en la Revisión Fiscal 323/57 - Calanese Mexican S.A. - 11 de Noviembre de 1959 - Unanimidad 4 votos.

RECONSIDERACION, FALTA DE FIRMA EN EL ESCRITO DE. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, por lo que, la falta de firma del escrito de reconsideración respectivo ha de considerarse con un defecto: una irregularidad de dicho escrito, en los términos del artículo 325 de dicho ordenamiento legal, por lo que trae como consecuencia que la ... antes de desechar de plano la instancia, debe prevenir al promovente del recurso para que corrija aquel defecto, con el apercibimiento correspondiente.

Amparo en Revisión 68/55 - La Previsora S.A. Compañía Mexicana de Seguros Generales - 4 de Mayo de 1960 - unanimidad de 4 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Es inexacto que los recursos, dentro de nuestro sistema legal, únicamente suspan ante la autoridad judicial y nunca ante la autoridad administrativa pues, al contrario, el artículo 107 Constitucional, en su fracción VI y el artículo 73 fracción XV, de la Ley de Amparo, se refieren, entre

otras resoluciones, a las autoridades administrativas que no tienen definitividad, por ser impugnables, las mismas resoluciones, ante la potestad ejecutiva, mediante recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial.

Amparo en Revisión 1331/55 - Cooperativas de transportes de pasajeros Fluviales S.C.L. - 13 de Abril de 1959 - Unanimidad de 4 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.

La doctrina esta de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o peticion para que sea resuelta; que el recurso es la accion o efecto de recurrir, o mas precisamente, la accion por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos caracteristicos del recurso son: la existencia de una resolucion que afecte un derecho; la determinacion por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitacion y que la autoridad ante la que se interponga este obligada a resolver. Por lo que se refiere a formalismos y exigencias de expresion, han sido atenuados en la legislacion y la jurisprudencia, y se ha procurado no solo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Asi se ha determinado que la accion procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas, se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula elCodigo Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantias para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantia cuya violacion reclama, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federacion se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que tambien pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho, valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, este explicitud de criticas se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin defender los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepcion social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal "el asegurar la juridicidad de la accion administrativa y con ella el interes de la administracion que surge de las mismas normas juridicas que regulan su actuacion". De ahi que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresion, cuando sea posible suplir su obscuridad por medio de la interposicion; pues "la accion de los particulares en el control administrativo concurre no solo a la

defensa de sus derechos e intereses, sino tambien, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; ya de suyo que no existe interes alguno en eliminar esa intervencion por meras deficiencias formales, ya que ello implicaria obrar contra esa legitimidad de la administracion.

Amparo directo 3181/73 - Banco internacional S.A. - 11 de Marzo de 1974 - 5 votos.

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISION. No adquiere ese caracter, la sola transcripcion del precepto que sirve de apoyo. Para que un agravio se considere bien formulado se necesita especificar las razones y causas por las cuales se conserva la inexactitud en la aplicacion de la norma; no alcanza este calificativo la sola transcripcion del precepto y añadir la aseveracion de que en el caso a estudio no se le dio debido cumplimiento.

Revision 223/71 resuelta en sesion de fecha 2 de Marzo de 1973.

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON CUANDO EN ELLOS SE ALEGA DE MANERA GENERICA LA INFRACCION DE UN PRECEPTO, SIN ESPECIFICAR LOS MOTIVOS POR LO QUE EN EL CASO SE ESTIMA VIOLADO EL ARTICULO. Para que conforme a la tecnica juridica procesal pueda hablarse de la existencia de un agravio, no basta con que de manera generica se alega la infraccion de un precepto, sino que es preciso, además, especificar de manera concreta los motivos por los que en el caso se considera violado dicho articulo, de manera que si la recurrente se limita a invocar preceptos que han sido violados a su juicio, pero sin dar razonamientos alguno que explique el porque de su apreciacion, a sus agravios son deficientes o inoperantes.

Revision 1611/79 resuelta en sesion de 7 de Octubre de 1980, por unanimidad de 6 votos.

CONTESTACION A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA, SI NO SE TOMO EN CUENTA DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO. En la Jurisprudencia No. 58, de esta Sala Superior, se establecio el criterio de que debe reponerse el procedimiento cuando no se tomo en cuenta la contestacion de la demanda oportunamente presentada, resultando aplicable a los casos en que, impugnandose una negativa ficta, la autoridad contesta la ampliacion a la demanda dentro del termino legal, sin que se tome en consideracion al dictar la sentencia, toda vez en este tipo de juicios la contestacion a la ampliacion

es similar a la contestación de la demanda en los juicios contra resoluciones expresas, debiéndose seguir consecuentemente, la misma regla.

Revisión 423/75 resuelta en sesión de 6 de Octubre de 1965, por unanimidad de 6 votos.

DEMANDA. COMPUTO DEL TERMINO PARA SU PRESENTACION CUANDO SE IMPUGNA UNA NEGATIVA FICTA, RECAIDA A UN RECURSO DE INCONFORMIDAD. Cuando se impugna una negativa ficta recaída a una inconformidad prevista en el artículo 543 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, debe estarse a la regla relativa a la negativa ficta para hacer el cómputo de la presentación de la demanda y no partir de la fecha en que se conoció la resolución impugnada en la misma.

Revisión 685/78 resuelta en sesión de 11 de Octubre de 1980, por mayoría de 5 votos, más 1 con los resolutivos.

FALSEDAD DE LA FIRMA DE UNA PROMOCION. Se requiere demostrar con prueba con prueba caligráfica. La falsedad de una firma en una promoción, no está sujeta al criterio de la autoridad, ya que es necesario que dicha situación sea probada por medio de una prueba pericial caligráfica, si esto no se realiza, no es correcto desechar la promoción, ni suponer que no está rubricada por el interesado o su representante legal.

Revisión 120/74 resuelta en sesión de fecha 13 de Mayo de 1975.

IMPROCEDENCIA. SI EL INTERES JURIDICO DEL PROMOVENTE SE ACREDITA, ES INFUNDADA AQUELLA. Si el interés de la negociación promovente se encuentra acreditado a las situaciones del expediente administrativo abierto a nombre de la actora por la autoridad administrativa, tiene legitimación procesal para impugnar la resolución combatida, resultando infundada la causal de improcedencia planteada en los términos de los artículos 190 fracción VII, 191 fracción II y 222 fracción III del Código Fiscal de la Federación.

Revisión 685/78 resuelta en sesión de 21 de Octubre de 1980, por mayoría de 5 votos, 1 más con la ponencia pero contra la tesis y 1 más con los resolutivos.

RESOLUCION IMPUGNADA. SI QUEDA ACREDITADA SU EXISTENCIA NO PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO AUN CUANDO EL ACTOR NO LO HAYA

ADJUNTADO A SU DEMANDA. El artículo 125 del Código Fiscal de la Federación se establece que el actor deberá adjuntar a su demanda el documento en el que conste el acto impugnado, o bien señalar el archivo o lugar en que se encuentre. Tal disposición, no es simple formalismo sino que tiene por objeto impedir que se tramite un juicio en relación a una resolución o acto inexistente; es por ello que si se da el caso de que el actor al interponer su demanda no cuenta con copia de la resolución, pero, en cambio, señala que la misma obra en poder de la autoridad demandada, y si esta al contestar la demanda reconoce su existencia y aun la ofrece como prueba, no procede sobreseer el juicio pues la existencia de la resolución impugnada queda acreditada por el reconocimiento expreso de la autoridad.

Revisión 1947/50 resuelta en sesión de 6 de Octubre de 1960, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

SOBRESSEIMIENTO, IMPROCEDENCIA DEL. El artículo 190 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se refiere solo a actos consentidos y no a los que sean consecuencia de otro consentido, por lo que en este último caso, el sobreseimiento resulta improcedente, como lo es el referido al apercibimiento de multa prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor, toda vez que no se trata de una resolución, sino de un medio de apremio.

Revisión 1039/77 resuelta en sesión de fecha 31 de Enero de 1979.

RECURSO EXTEMPORANEO. LO ES EL QUE SE PRESENTA DIRECTAMENTE ANTE LA AUTORIDAD REVISORA FUERA DE TERMINO, SI NO SE HIZO USO DE LA VIA POSTA O TELEGRAFICA, OPORTUNAMENTE, CUANDO SE RESIDE FUERA DEL LUGAR DE ESA AUTORIDAD. Si bien es verdad que conforme a la fracción IV del artículo 24 de la Ley de Amparo es potestativo para los litigantes presentar sus escritos, ya sea ante el juez del negocio o ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, según la competencia correspondiente, también es cierto que, por disposición expresa del artículo 15 de la aludida ley, cuando alguna de las partes reside fuera del lugar del juzgado o del tribunal que conoce del juicio o incidente de suspensión, se tendrán por hechas en tiempo las promociones si aquellas depositaren el escrito u oficios relativos en la oficina de correos o telégrafos que corresponda, dentro de los términos en que deban hacerse dichas promociones conforme a la ley. Como estos dos preceptos constituyen un todo armónico y no pueden desvirtuar la institución de los términos, si el recurrente no hizo uso de la vía postal para interponer en tiempo su promoción, el cómputo del plazo que lo tuvo por hecho valer fuera del término legal ante la autoridad revisora resulta apegado a derecho.

Reclamación en el amparo en revisión 4659/77 - José María

Soto Lopez (sucesion). - 31 de Enero de 1979 - 5 Votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN Oponerse EN LOS PLAZOS DE LEY. Si bien es cierto que el artículo 107 Constitucional exige el agotamiento de los recursos, juicios o medios de defensa que la ley establezca previamente a la interposición del amparo, esto no significa que tales medios puedan hacerse valer en cualquier tiempo, aun después de transcurrido con exceso el plazo que para el efecto se concede.

Amparo en revisión 837-40 - Thelma Serotta de Salstiel - 10 de Mayo de 1961 - 5 Votos.

RECURSOS ORDINARIOS. El "recurso" a que se refiere la Fracción XV del artículo 70 de la Ley de Amparo como medida que deba agotarse previamente a la interposición del juicio de garantías para que este resulte procedente, es el medio que las leyes ordinarias otorgan para impugnar un acto de autoridad, a fin de lograr la invalidación o modificación del mismo, por lo que de ninguna manera puede equipararse a una simple "gestión", ya que esta, lógicamente, no constituye objeción alguna a un acto autoritario, sino, por el contrario, una solicitud para que el mismo se produzca.

Amparo en revisión 21-7/59 - Federico M. Flores. - 23 de Febrero de 1961 - 5 Votos.

V. DE LA PERSONALIDAD.

PERSONALIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. REPRESENTANTES DE PERSONAS MORALES. La circunstancia de que en la fracción II del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación se haga referencia, en particular, a la obligación de que a la demanda se adjunte el documento justificativo de la personalidad o en el que conste que le fue reconocida esta por la autoridad demandada, obedece a la necesidad de quien promueva a nombre de un tercero debe justificar el carácter que ostente, así como sus facultades, a efecto de establecer, para la admisión de la demanda, si quien la promueva tiene facultades para tal efec-

to, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 100 del Código Fiscal, ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la gestión de negocios y quien promueva ante dicho tribunal, deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o contestación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1201/90 - Sancela S.A. DE C.V. - 21 de Noviembre de 1990 - Unanimidad de votos.

PERSONALIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. RECONOCIMIENTO TACITO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA. De la lectura de la fracción II del artículo 109 del Código Fiscal, se advierte que al presentar la demanda de nulidad se deberá adjuntar, entre otros documentos, en el que acredite el promovente su carácter de representante cuando no gestione a nombre propio, o bien, en el que conste que le fue reconocida la personalidad por la autoridad demandada. Pero al referirse a este último caso, no establece que dicho reconocimiento deba ser expreso, de lo que se infiere que también puede ser tacito, sin que sea óbice a lo anterior la expresión utilizada por el legislador, de exhibir el documento en el que "conste", toda vez que tal concepto se refiere a la demostración prueba de la personalidad en el documento que se acompaña a la demanda; sin embargo esa demostración puede entenderse bien porque en el documento se mencione el nombre de la persona física que promueve, mencionando que lo hace como representante de una determinada persona moral, o porque en dicho documento la autoridad demandada incluso aneñizó la personalidad del promovente considerando que si la acreditó, o bien, porque tratándose de un recurso administrativo, este fue interpuesto por una persona física como representante de una moral, habiéndose admitido, tramitado y resuelto, esto es, se estudiaron los razonamientos expuestos en tal recurso y se dictó un fallo favorable o desfavorable para la persona moral, de lo que debe inferirse que la autoridad demandada reconoce tácitamente a la persona física como representante de otra moral o colectiva, pues de lo contrario desearía el mencionado recurso.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 3026/91 - Materiales Plásticos S.A. DE C.V. - 29 de Noviembre de 1990 - Unanimidad de votos.

PERSONALIDAD, EXCEPCION DE FALTA DE PODERES NO REGISTRADOS.

La excepción de falta de personalidad es inconstitucional cuando se alega que el poder conferido al actor no presupone efectividad si no hubiese inscrito en el registro público de la sociedad, si aquel exhibió el poder con su escrito de demanda; pues la finalidad del Registro es la de dar publicidad a los actos registrables, con respecto de terceros interesados y ese objetivo se cumple con la exhibición del poder por el actor, ya que de esa manera la contraparte tiene conocimiento de él y por ende, este en aptitud de combatirlo.

PRIMER TRIBUNAL DEL COLEGIADO DECIMO SEXTO.

Amparo directo 129,91 - Pedro Lazo Martínez y Josefina Ana Gutiérrez - 25 de Julio de 1991 - Unanimidad de votos.

PERSONAS MORALES. SU REPRESENTACION ANTE LAS AUTORIDADES FISCALES. El último párrafo del artículo 121 del Código Fiscal establece la regla general consistente en que la representación debe recaer en Lic. en Derecho cuando no se gestione a nombre propio, lo que solo ocurre tratándose de personas físicas. Hacia cuenta que las pías personas morales, por su naturaleza, no pueden gestionar a nombre propio; por ello, la disposición de que se trata es congruente al señalarse que no será aplicable lo que al inicio de la misma se establece si la gestión se realiza a nombre de una persona moral en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estudios, sin perjuicio de lo que dispongan la legislación de profesiones; en tal virtud, si que el artículo 121 del Código Fiscal, al referirse a la gestión a nombre de las personas morales, establece que no será aplicable para ellas la regla general precisada en los párrafos anteriores "sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones", de ninguna manera significa que un poder general para pleitos y cobranzas, otorgado por una persona moral, por no haber recaído en Licenciado en Derecho carezca de eficacia para promover ante las autoridades fiscales, en razón de que, por su naturaleza, el poder general para pleitos y cobranzas faculte al apoderado a realizar una diversidad de gestiones, que pueden ser tanto ante particulares como ante particulares por tratarse de un mandato general y no para asunto determinado o especial.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 161,90 - Distribuidora de Festivales y Mariscos del Pacífico S.A. - 23 de Mayo de 1990.

PERSONERIA. EL AUTO QUE LA DESCONOCE DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MICHOACAN). Aun cuando el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del estado no incluye, entre los que deben notificarse personalmente a las

partes, aquel en que se desconozca la personería al representante legal de alguna de ellas; sin embargo, la notificación de tal provido debe hacerse de esa manera, pues por la trascendencia que tiene en el juicio, se considera como uno de los "casos urgentes" en los que, por disposición del artículo 90 del citado ordenamiento procesal, es forzoso dar a conocer la determinación en forma directa al interesado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 294/90 - María Eugenia Fuleis Ruiz - 9 de Noviembre de 1990 - Unanimidad de votos.

PODER. EL GERENTE DE UNA SOCIEDAD ANONIMA DEBE ESTAR FACULTADO EXPRESAMENTE PARA DELEGARLO.

El artículo 146 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, claramente establece que los gerentes tendrán las facultades que expresamente se les concedan y gozarán dentro de la atribuciones que se les hayan asignado, de las más amplias facultades de representación y ejecución. Esto es, el precepto en comento se refiere a las facultades que tengan conferidas, pero no consigna el supuesto de que los gerentes tengan facultades para conferir poderes, sin necesidad de que se les atribuyan específicamente, o por el hecho de no limitarse tales facultades, pues, se reitera, el precepto terminantemente establece que deben conferir expresamente.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 161/90 - Compañía Distribución y Ventas S.A. DE C.V. - 14 de Noviembre de 1990 - Unanimidad de votos.

PODER. REQUISITOS PARA REPRESENTAR A UNA SOCIEDAD. En los poderes que otorgue una sociedad, el testimonio respectivo debe contener, entre los requisitos, la transcripción de los documentos relativos a la existencia legal de la sociedad, el testimonio respectivo debe contener, entre otros requisitos, la transcripción de los documentos relativos a la existencia legal de la sociedad y de las cláusulas que demuestren que el otorgante del poder se encuentra facultado por el órgano de la misma que tiene competencia para ello; sin que sea suficiente que el fedatario haga constar que el poderdante está autorizado para otorgar poderes, pues las transcripciones son indispensables para que el tribunal que conoce el asunto pueda juzgar, por sí mismo, acerca de la comprobación fehaciente de la personalidad, fado que la fe pública notarial no comprende la facultad de reconocer la personalidad de un representante, para todos los efectos legales.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 221/91 - Bebidas Purificadas S.A. DE C.V. - 13

de Julio de 1991 - Unanimidad de votos.

PODERES OTORGADOS POR UNA SOCIEDAD. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER. La sola afirmación del notario público respecto a que una determinada persona justifico ante el que se encuentra facultada para otorgar poderes a nombre de una sociedad, no es bastante para tener por acreditado ese extremo, dado que el reconocimiento de la personalidad, para todos los efectos legales, es una potestad de la que solo se encuentra investida la autoridad juzgadora, porque es a ella a quien corresponde resolver sobre tal aspecto y por tanto, aun cuando el notario tiene fe pública, las certificaciones que al efecto realice, si no se encuentran apoyadas en los documentos respectivos, carecen de validez, por estar invadiendo un terreno reservado exclusivamente a la autoridad, como es la valoración de pruebas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revision 157/90 - Raymundo Auelas Torres - 12 de Septiembre de 1990 - Unanimidad de votos.

SOSTIENE LA MISMA TESIS:

Amparo en revision 301/90 - Mella Soldada S.A. DE C.V. - 31 de Octubre de 1990 - Unanimidad de votos.

GESTION DE NEGOCIOS. No se considera como tal cuando una persona reconoce en juicio una firma que se considera dudosa. Conforme al artículo 140 fracción III del Código Federal de Procedimientos Civiles, los documentos firmados cuya letra o firma haya sido reconocida en juicio por aquel a quien se le atribuye de dudosa, es suficiente para que se le tenga por rubricado y se considera valida, sin que sea necesario ningún cotejo de firmas con otro tipo de documentos, ya que el reconocimiento ante presencia judicial basta y sirve para que se tenga por aceptada la ratificación y en consecuencia no puede resolverse que exista gestión de negocios en estos casos por falta de concordancia en las firmas de dos documentos atribuidos a una misma persona.

Revision 55L75 resuelta en sesión de fecha 19 de Agosto de 1976.

PERSONALIDAD CARGA DE LA PRUEBA. Cuando la autoridad sostenga que el actor presento escritos firmados por personas distintas y esto lo niegue, la autoridad debe probar su dicho.

Revisión 18/80 resuelto en sesión de fecha 24 Junio de 1980.

PERSONALIDAD. NO EXISTE OBLIGACION DE PRESENTAR LOS DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS DE ELLA CUANDO LA AUTORIDAD LA RECONOCIO EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO. Si la autoridad administrativa resuelve el fondo de una solicitud de exención, sin hacer ningún pronunciamiento sobre la personalidad del promovente, debe estimarse que la reconocio y, por lo mismo, no estará obligado a exhibir los documentos justificativos de la misma, cuando promueva el juicio de nulidad de conformidad por lo dispuesto por lo artículo 195 del Código Fiscal de la Federación.

Revisión 1043/79 resuelto en sesión de 21 de Octubre de 1980, por mayoría de 6 votos.

VI. DEL DOMICILIO.

EMPLAZAMIENTO, ILEGALIDAD DEL, CUANDO SE HACE EN LUGAR DIVERSO AL SEÑALADO POR LA PARTE ACTORA. (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO). Para que pueda hacerse un emplazamiento en el lugar donde el demandado se encuentre, además de quedar acreditado procesalmente el total desconocimiento de su domicilio preciso, es necesario que el juez que ordene practicarlo en el lugar señalado por la parte actora, dicte nueva determinación en ese sentido, ya que el notificador no está legalmente acreditado para actuar mutuo proprio, sin que sea obstáculo para arribar a tal convencimiento lo que en su parte segunda dispone el numeral 113 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco al decir que "si el notificador recibe informes del lugar en que habitualmente trabaja el notificado, sin necesidad de que se dicte una determinación especial pasará a darles conocimiento de la diligencia, asentando razón de ello en los actos porque la hipótesis apuntada se refiere al caso de que se hubiere emplazado al demandado por cedula en el lugar donde se verificó el secretario que vivía y solo pasará a darle aviso de aquel acto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 320/91 - J. Jesus Diaz Vital - 8 de Agosto de 1991 - Unanimidad de votos.

NOTIFICACION. DEBE LLEVARSE A CABO EN EL DOMICILIO SEÑALADO POR EL LITIGANTE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON). Del ar-

artículo 68 del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, se colige que todo litigante en el primer escrito que presente debe señalar domicilio para que se negen las notificaciones y se practiquen las diligencias necesarias, por lo que una vez designado el domicilio será en este donde deben practicarse las notificaciones y demás diligencias porque conocen mejor que nadie el lugar en que con mayor seguridad pueden enterarse de las resoluciones o autos que les notifiquen, bajo esas circunstancias al no haberse llevado a cabo correctamente la notificación reclamada mediante la cual se fijó día y hora para el desahogo de la prueba confesional, ya que el actuario adscrito a la autoridad responsable indebidamente se constituyó en el domicilio apartado por la actora como de la demandada, y no en el designado por esta, es claro que con el actuar se infringió el numeral citado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 513/89 - Guadalupe Isabel Ochoa - 27 de Junio de 1990 - Unanimidad de votos.

NOTIFICACION ES VIOLATORIA DE GARANTIAS CUANDO EL ACTUARIO NO SE CERCIOA DE PRACTICARLA EN EL DOMICILIO DE LA DEMANDADA. (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON). Se incumple con las formalidades exigidas por el artículo 66, 67 y 70 de la legislación procesal civil de la entidad, cuando el actuario al constituirse en el domicilio de la parte demandada, no se cerciora mediante razón permenorizada de que el demandado viviera en el lugar donde se había constituido pues el hecho de que se menciona en la diligencia "...en virtud de no encontrarse presente al demandado, procedi a entender la diligencia con una persona que se negó a dar su nombre, y dijo que el domicilio del demandado era este, lo que confirma con el dicho de los vecinos encontrados". Tales acciones no constituyen la razón permenorizada requerida por el numeral 69 del ordenamiento legal en cita, puesto que solo evidencian el desacato al numeral señalado y convierten en irregularidad la diligencia de notificación, al ser inconstante que el actuario omitió precisar como fue que llegó a la convicción de que en el domicilio en el que se había constituido vivía el demandado, pues no especificó las características físicas de la persona con quien entendió el irregular emplazamiento, ni la identidad de los vecinos, deficiencias que conducen a estimar defectuosa la diligencia de citación del juicio al no ajustarse a las normas que rigen el procedimiento y traer en consecuencia la imposibilidad del demandado de contestar las reclamaciones hechas en su contra, de oponer excepciones, ofrecer pruebas y alegar en el juicio, en contravención de las garantías de legalidad y audiencia del gobernado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 529/90 - Marcos Maya Villagomez - 10 de

Octubre de 1990 - Unanimidad de votos.

VII. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO RECLAMADO. - De la exégesis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que bajo el rubro "fundamentación y motivación", obra a fojas 18 del informe rendido por su presidente en el año de 1973, se concluye que la fundamentación del acto reclamado debe ser específica al caso de que se trate y la motivación explícita, de fácil comprensión para el gobernado, por lo que no se satisface este último requisito formal, si se consigna mediante expresiones abstractas, genéricas o a través de signos, fórmulas o claves que el destinatario del acto tenga que interpretar, porque siendo equívocas esas expresiones pueden hacerlo incurrir en error y formular defectuosamente su defensa, lo que equivale a colocarlo en estado de indefensión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO EN REVISION 78975 - CARGADOR ELECTRICOS S.A. - 16 DE MARZO DE 1976 - UNANIMIDAD DE VOTOS - FONENTE: GILBERTO LIEVANA PALMA - SECRETARIO JOSE DE JESUS MANUEL MERCADILLO ESCOBEDO.

BOLETIN APO III, MARZO 1976, NUM. 27 TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, PAG. 90.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Los recursos administrativos establecido por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley.

Amparo en revision - Medicina Infantil S.A. - 16 de Marzo de 1985.

RECURSOS ORDINARIOS, NO DEHEN AGOTARSE CUANIXO EN EL ACTO RECLAMADO NO SE DA EL FUNDAMENTO LEGAL. No debe agotarse previamente al amparo, el recurso establecido en un ordenamiento que el promovente ignora se le esta aplicando, por no invocar el acto reclamado ningún precepto legal, y por lo mismo, no procede

el sobressimiento del juicio de garantías.

Amparo en revision E10-756 - Felix Fineda Sanchez - 9 de Abril de 1958 - unanimidad de votos.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE RESOLUCION, SIN QUE SEA LEGAL EXPRESARLA EN LA CONTESTACION DE LA DEMANDA. Dado que el artículo 16 de la Constitución ordena que los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, los mismos deben constar en el cuerpo de la resolución. En atención a lo que dispone el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, en la contestación de una demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución que haya sido impugnada, por lo que si en la contestación se invocan fundamentos y motivos que no aparecen en la resolución administrativa, esta debe declararse nula cuando en la demanda se haya expresado algún agravio que no se encuentra debidamente fundada y motivada.

Revision 928/79, resuelta en sesion de 28 de Octubre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

FUNDAMENTACION DE UNA RESOLUCION, CASO EN EL QUE DEBE APLICARSE LA FRACCION APLICABLE. Para que una resolución este debidamente fundada y motivada es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. Por tanto debe invocarse no solo el precepto legal aplicable al caso, sino que también la fracción aplicable cuando esto resulte indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así por ejemplo cuando se trata de tipificar una infracción e imponer una multa, que aparece determinada en una fracción específica del precepto conducente, la referencia de la fracción es indispensable para tipificar la infracción y fundamentar debidamente la resolución.

Revision 404/79, resuelta en sesion de 20 de Octubre de 1980, por mayoría de 4 votos, 1 con los resolutivos y 1 en contra.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Si la autoridad administrativa al emitir un oficio de liquidación no indica con precisión los motivos y circunstancias, los datos o elementos que toman en cuenta para determinar el crédito fiscal, así como los preceptos legales que regulen el procedimiento seguido para tal efecto, la resolución administrativa no reúne los requisitos de la debida fundamentación y motivación que exige el artículo 17 Constitucional, el cual establece no solo la obligación de citar con precisión los motivos y circunstancias, así como la

dispositivos legales en que se hubiere basado la autoridad para emitir su acto o resolución, sino que además exige que exista adecuación entre dichos motivos y circunstancias y los supuestos previstos en las disposiciones legales que se citan.

Revisión 931/77, resuelta en sesión de 23 de Octubre de 1980 por unanimidad de 7 votos.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. MENCIÓN GENERAL DE DOCUMENTOS.

No cumplen con los requisitos que establece el artículo 16 Constitucional, las resoluciones que al resolver el recurso de inconstitucionalidad se apoyan en una acta en la que se mencionan en forma genérica los documentos que en los cuales se determinan los hechos y circunstancias que se hacen constar en esta última, ya que es requisito indispensable que se señalen tales documentos con claridad y precisión.

Revisión 517/76, resuelto en sesión de 6 de Julio de 1980, por mayoría de 5 votos, contra 1.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Si la autoridad administrativa al emitir un oficio de liquidación no indica con precisión los motivos y circunstancias, los datos o elementos que tome en cuenta para determinar el crédito fiscal, así como los preceptos legales que regulan el procedimiento seguido para tal efecto, la resolución administrativa no reúne los requisitos de debida fundamentación y motivación que exige el artículo 16 Constitucional, el cual establece la obligación no solo de citar con precisión los motivos y circunstancias, así como los dispositivos legales.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Si la autoridad administrativa al emitir un oficio de liquidación no indica con precisión los motivos y circunstancias, los datos o elementos que tome en cuenta para determinar el crédito fiscal, así como los elementos legales que regulan el procedimiento seguido para tal efecto, la resolución administrativa no reúne los elementos de debida fundamentación y motivación que exige el artículo 16 Constitucional, el cual establece no solo la obligación de citar con precisión los motivos y circunstancias, así como los dispositivos legales en que se hubiere basado la autoridad para emitir su acto o resolución, sino que además exige que exista adecuación entre dichos motivos y circunstancias y los supuestos previstos en las disposiciones legales que se citan.

Revisión 931/77, resuelta en sesión de 15 de Octubre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

A. FACSIMILAR. CARECE DE AUTENTICIDAD LA RESOLUCION QUE CONTEGA DICHA FIRMA. La ausencia de firma autografa en una resolucioin, aun cuando exista una firma facsimilar, constituye una violacion a lo dispuesto por el articulo 16 Constitucional, que previene que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las resoluciones de la autoridad estenten la firma del funcionario que las emite, pues solo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que haya resuelto una instancia administrativa, puede establecer la autenticidad de la resolucioin. Consecuentemente ante la imputacion del actor que dicha resolucioin tiene una firma facsimilar, la autoridad debe probar en el juicio de nulidad, con el documento respectivo, que la resolucioin impugnada contiene esa firma autografa.

Revisioin 71/76/8585/76, resuelta por mayoria de 8 votos a favor y 1 en contra en sesioin de 7 de Febrero de 1979.

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

Revisioin 88/76/1491/76, resuelta por mayoria de 4 votos a favor y 1 en contra en sesioin de 8 de Enero de 1979.

Revisioin 71/76/8585/76, resuelta por mayoria de 8 votos a favor y 1 en contra en sesioin de 7 de Febrero de 1979.

VIII. DE LAS PRUEBAS

FOTO COPIAS TOMADAS DE COPIAS SIMPLS. No hace prueba plena, las foto copias certificadas tomadas de otras copias simples, toda vez que el articulo 217 delCodigo Federal de Procedimientos Civiles de aplicacion supletoria, establece que el valor de las pruebas fotograficas queda al prudente arbitrio judicial y para que dichas foto copias tengan valor probatorio pleno, se requiere que lleven la certificacioin de la autoridad de que les mismas corresponden al original.

Revisión 12107- resuelto en sesión de fecha 19 de Noviembre de 1974.

PROCEDIMIENTO. DEBE REPONERSE SI NO EXAMINA LA OBJECCION A UNA PRUEBA. Si en la audiencia no se examina la objeción a una prueba se incurre en violación al procedimiento, debiendo ordenar su reposición para ese efecto.

Revisión 2730 resuelto en sesión 15 de Octubre de 1980, por unanimidad de 6 votos.

PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO DE REVISION. DEBEN ADMITIRSE LAS QUE TENGAN EL CARACTER DE SUPERVENIENTES. Por aplicación analógica del artículo 153 del Código Federal de Procedimientos Civiles, son admisibles las pruebas ofrecidas por la autoridad en el recurso de revisión cuando tengan el carácter de supervinientes, por haber sido conocidas por el recurrente con posterioridad a la fecha en que se llevó a cabo la audiencia en el juicio cuyo sentencia se recurre.

Revisión 2-2775 resuelto en sesión de 5 de Octubre de 1980, por mayoría de 6 votos.

PRUEBAS EN UN RECURSO DE RECONSIDERACION. AUSENCIA DE CERTIFICACION DE QUE SE PRESENTARON Si se alega que en un recurso administrativo de reconsideración se presentaron determinadas pruebas, pero en el acto de recepción de la oficialía de partes de la autoridad, no se hizo certificación alguna al respecto, debe estimarse que no se demostró la pretensión.

Revisión 121279 resuelto en sesión de 14 de Octubre de 1980, por unanimidad de 6 votos.

PRUEBAS RENDIDAS EN LA FASE OFICIOSA. DEBEN EXAMINARSE Y VALORASE LEGALMENTE. Se actúa ilegalmente cuando habiendo y ofrecido y rendido pruebas dentro del procedimiento administrativo, la autoridad no las examina ni las valora, decidiendo por ello declarar la nulidad de la resolución para el efecto de que se emita una nueva resolución en que se subsane la deficiencia formal en que se incurrió.

Revisión 12630 resuelto en sesión de 4 de Octubre de 1981, por unanimidad de 6 votos.

PRUEBAS. DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO SI LA SENTENCIA SE DICTA CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE PUDO HABERSE REMITIDO UN DOCUMENTO FUNDAMENTAL.

Si la autoridad demandada ofrece como prueba un documento que resulta esencial para resolver el asunto, solicitando a otra autoridad para que lo remita, y la Sala dicta sentencia con anterioridad a la fecha en que pudo haberse remitido por la autoridad a la que se le solicitó, debe ordenarse la reposición del procedimiento, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a la parte que ofreció esa probanza.

Revisión 1140/73 resuelta en sesión de 6 de Octubre de 1980, por unanimidad de 8 votos.

PRUEBA PERICIAL. NO TIENE VALOR PARA SUSTITUIR A LA TESTIMONIAL.

A la prueba pericial debe darsele valor probatorio cuando con la misma se pretenda demostrar hechos que deben ser objeto de la prueba testimonial, dado que esa prueba pericial debe circunscribirse a aclarar el juzgador un punto técnico y no a demostrar un hecho; dado también que no puede considerarse el perito un testigo, pues para la recepción de su probanza no se llenan los extremos formales exigidos para la recepción de la prueba testimonial.

Revisión 1416/78 resuelto en sesión de fecha 10 de Julio de 1979.

IX. DE LA RESOLUCION DEL RECURSO.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORAR LAS PRUEBAS APORTADAS AL RESOLVERLOS. Las autoridades administrativas deberán hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento oficioso, pues en caso contrario la resolución que se dicte deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que se subsanen esas omisiones.

Revisión 29/78 en sesión de 11 de Octubre de 1978 por unanimidad de 7 votos.

revisión 1075/77 resuelto en sesión de 22 de Enero de 1979, por, mayoría de 7 votos.

Revisión 154/78 resuelto en sesión de 9 de Mayo de 1978, por unanimidad de 8 votos.

ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS. De conformidad con lo establecido en el artículo 229 de l Código Fiscal de la Federación, las sentencias examinarán los puntos controvertidos de la resolución impugnada, la demanda y la contestación, de lo que se infiere que los alegatos no forman parte de la litis, sin que sea necesario examinar, en consecuencia, los planteamientos que en ellos se hubieren introducido.

Revisión 585/74 resuelta en sesión de 6 de Octubre de 1981, por mayoría de 7 votos y 1 una mes con la primera parte y en contra de lo demás.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Si existe cuando en una resolución dictada en cumplimiento de una sentencia se hace referencia de la misma y a los efectos que se establecieron en ella. No pueda alegarse que una resolución carece de fundamentación y motivación cuando la misma se emite en cumplimiento de una sentencia que ha sido del conocimiento del interesado, y en el nuevo acto de autoridad se hace referencia a estas circunstancias y a los efectos que se establecen dándose suficientes elementos para su defensa.

Revisión 152/73 resuelto en sesión de fecha 8 de Enero de 1979.

RESOLUCIONES RECAIDAS A UN RECURSO DE INCONFORMIDAD. SU FUNDAMENTACION Y MOTIVACION NO PUEDE CONSISTIR EN PRECEPTOS SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO Y SOBRE LA COMPETENCIA DE AUTORIDAD. Todo acto administrativo de molestia, en los términos del artículo 16 Constitucional debe tener la fundamentación y motivación adecuada, por lo que si en una resolución solo se cita un precepto de la ley de la materia que establece la procedencia del recurso administrativo de inconformidad y mediante el cual se conceden facultades a la Secretaría de Comercio, dichos preceptos no acreditan la debida fundamentación del acto, puesto que debieron expresarse los artículos relativos que fundamente la confirmación de la multa recurrida así como los motivos por los cuales los argumentos de la inconformidad resultaron improcedentes para revocar la sanción mediante el recurso administrativo.

Revisión 125/80 resuelta en sesión de 14 de Octubre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

RESOLUCION RECALDA A UN RECURSO. PUEDE CONTENER UNA FUNDAMENTACION DIVERSA A LA DE LA RESOLUCION QUE SE COMBATE. Al ser diversas las resoluciones que se combaten en un recurso administrativo y la que se emita al resolverlo, su fundamentación puede ser distinta, cada vez que mientras en la primera se debe referir a la determinación impugnada, en la segunda los fundamentos y motivos deben relacionarse con los fundamentos y motivos que deban relacionarse con los conceptos de inconformidad planteados, lo que lógicamente puede dar lugar a un análisis de cuestiones que no se contemplan en una resolución combatida.

Revisión 611-78 resuelta en sesión de 13 de Octubre de 1978, por unanimidad de 3 votos.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE CONTIENEN FIRMA FACSIMILAR. VALIDEZ DE LAS MISMAS CUANDO SE ACREDITA QUE EL ORIGINAL CONTIENE FIRMA AUTOGRAFA. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 14 Constitucional, nadie puede ser molestado en su esfera jurídica sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento si al efectuarse la notificación de una resolución administrativa se entrega al notificado una copia facsimilar, este hecho por sí solo no constituye una violación a lo dispuesto por el precepto constitucional citado, si se acredita durante el juicio de nulidad que el original contiene firma autógrafa.

Revisión 164-78 resuelta en sesión de 8 de Julio de 1980, por unanimidad de 3 votos.

SENTENCIAS. NO ES NECESARIO EXAMINAR CUESTIONES QUE NO FUERON PLANTEADAS EN LA CONTROVERSID. No se deben de aplicar los artículos 208 y 218, del Código Fiscal de la Federación, si no se hace alusión expresa a un punto de la resolución combatida que expresamente no fue materia de impugnación por la actora, ni en consecuencia anulada.

Revisión 179-78 resuelta en sesión de fecha 13 de Febrero de 1979.

X. ACTOS DIVERSOS.

RECURSO DE REVOCACION. Deben considerarse como formada parte de un mismo recurso de revocación los dos escritos que se presenten consecutivamente, pero dentro del término legal para

interponer dicho recurso, si de sus términos se desprende que uno de ellos adiciona o complementa al primero. En tal caso, la autoridad, al resolver el recurso, debe estudiar y resolver antes promociones.

Revisión 161/77 resuelto en sesión de 17 de Julio de 1980, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.

CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DEL FISCO PARA DETERMINAR CREDITOS. CASO EN QUE LA NOTIFICACION SE HACE EN EL ULTIMO DIA DEL PLAZO DE CINCO AÑOS. El artículo 103 del Código Fiscal de la Federación establece que las notificaciones surten sus efectos el día hábil en que fueron hechas. Este precepto es aplicable a toda clase de notificaciones hechas en el procedimiento administrativo y conforme al mismo artículo la notificación surge a la vida jurídica cuando ha surtido sus efectos, por tanto, en el caso de que la notificación de un crédito se efectúe el último del plazo de cinco años de que goza la autoridad para ejercer sus facultades, debe considerarse que se produjo la caducidad de las mismas, toda vez que conforme al precepto citado, al surtir sus efectos la notificación al día hábil siguiente, para entonces ya se habrá consumado el plazo de caducidad.

Revisión 111/78 resuelto en sesión de 27 de Septiembre de 1978.

RECURSOS ESTABLECIDOS POR LEYES ESPECIALES. Aunque sea el artículo 104 del Código Fiscal el que fija las facultades del pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y tal precepto no tenga entre sus fracciones alguna que atribuya la repetido pleno la función de conocer de recursos establecidos por leyes especiales, la verdad es que tal precepto no es limitativo y, en esa virtud, no impide que otros ordenamientos ... le otorgen la facultad de conocer del recurso de quera que determinen otras leyes.

Amparo en revisión 66/60 - Natalio Garduño Nava - 10 de Enero de 1961 - unanimidad de 4 votos.

RECURSOS. ERROR DE LLAMAR A UN RECURSO CON NOMBRE DIFERENTE. El error de llamar a un recurso con un nombre diverso al que le asigna la ley, no acarrea la pérdida ni la preclusión del mismo, toda vez que lo esencial estriba en la voluntad de poner en juego el único medio de impugnación previsto en la ley, ante el órgano revisor competente y dentro del tiempo señalado en la propia ley.

Reclamación en la revisión fiscal 103/58 - Condominio Insurgentes S.A. - 10 de Junio de 1960 - 5 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS AL AMPARO, CASOS EN QUE NO ES PRECISO AGOTARLOS. Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto no deben ser agotados cuando el propio acto no fue debidamente fundado en la ley, o cuando no se le dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley.

Amparo en revision 296/64 - Maria de Jesus Marquez de Echea - 17 de Julio de 1964 - 3 votos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN SUSPENDER LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO PARA QUE EL AMPARO SEA IMPROCEDENTE. Si la ley que establece el recurso, no acuerda la suspension de los efectos de los actos reclamados, la improcedencia del juicio de amparo no surte.

Amparo en revision 675/59 - Casa Puig S.A. - 3 de Noviembre de 1961 - unanimidad 4 votos.

RECURSOS ORDINARIOS, INTERPOSICION DE, EN MATERIA ADMINISTRATIVA, AMPARO IMPROCEDENTE. Cuando pudiendose optar para combatir un acto que se estima lesivo, por agotar un recurso ordinario o intentar desde luego el amparo, porque con la interposicion de aquel no se suspendan los efectos de la resolucion impugnada, se interponga el recurso ordinario mediante el cual se puede obtener la modificacion, revocacion o nulificacion de esa resolucion, no se esta ya en aptitud legal de solicitar ya simultaneamente