



875209²⁴

UNIVERSIDAD VILLA RICA²⁹

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN EL DERECHO MEXICANO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Gregorio Jorge Varela Moreno

Lic. Arturo Herrera Cantillo
DIRECTOR DE TESIS

Lic. José Salvatori Bronca
REVISOR DE TESIS

II. VERACRUZ, VER.

1995.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

I N D I C E

PAGINAS

INTRODUCCION	2
-------------------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 DEL ACTO ADMINISTRATIVO	6
1.2 DE LOS RECURSOS	7
1.3 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	17
1.4 DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	24

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO	31
2.2 ELEMENTOS	34
2.3 CLASIFICACION	43
2.4 CARACTERES	47
2.5 EFECTOS	51
2.6 EXTINCION	53

CAPITULO III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS . PRIMERA PARTE

3.1 INTRODUCCION	58
3.2 NOCION GENERAL	59
3.3 IMPORTANCIA	62
3.4 NATURALEZA JURIDICA	65

CAPITULO IV

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS . SEGUNDA PARTE

4.1 CLASIFICACION	70
4.2 CARACTERES	82
4.3 ELEMENTOS	84

CAPITULO V

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS . TERCERA PARTE

5.1 CONCEPTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	94
5.2 PROCEDIMIENTO	98
5.3 EFECTOS	114
5.4 RESOLUCION	118
CONCLUSIONES	123
PROPOSICIONES	127
BIBLIOGRAFIA	131

INTRODUCCION

México actualmente requiere de una eficientización del desempeño de la Administración Pública y de los actos que de ella emanan para poder vivir en un pleno Estado de Derecho.

Todos los administrados estamos protegidos por la Constitución y por las leyes y reglamentos que emanan de ella, pero sucede que en ocasiones, debido a la falibilidad de los funcionarios públicos sufrimos violaciones a nuestros derechos como administrados.

Ante esta situación es que existen los recursos administrativos, que nos sirven para tener un medio de control de legalidad sobre los actos administrativos.

El tema que nos ocupa ha sido de vital importancia para los estudiosos del Derecho, pero éstos deberían de aportar con más frecuencia sus conocimientos interviniendo para que el recurso administrativo verdaderamente cumpla con sus objetivos, ya que existen demasiados ordenamientos que son relativos al Derecho Administrativo y que cuentan con sus propios recursos y procedimientos, lo que generalmente redundará en un perjuicio para los particulares, que nos vemos afectados en la práctica, por que ésta supletoriedad de leyes provoca un obstáculo o trampa procesal que nos impide acudir a otra instancia para defender nuestros derechos.

Es por todo lo señalado anteriormente que con el presente trabajo haremos un examen sobre los recursos administrativos, desde su origen hasta su terminación, para poder tener un concepto general sobre el tema y así analizarlo y comprenderlo.

En el primer capítulo veremos los antecedentes históricos de los actos administrativos, de los recursos en general, de los procedimientos, y de las instancias ante las que se debe acudir para presentar éstos en nuestro país.

Dedicaremos el segundo capítulo completo para determinar la naturaleza del acto administrativo, y en los demás capítulos nos adentraremos al interesante estudio de los recursos administrativos y el panorama dentro del cual se desenvuelven, para poder de ésta forma definir : Que tan eficaces son ; si en verdad cumplen con la finalidad que persiguen ; si son realmente medios que sirven como defensa ; si la autoridad que resuelve sobre los mismos es la indicada para hacerlo; y si los procedimientos que contemplan están verdaderamente al alcance de los particulares

Después de haber consultado obras de diversos estudiosos y tratadistas del Derecho Administrativo , intentaré justificar éste trabajo de tesis, para después plantear mis conclusiones y proposiciones , teniendo como objetivo primordial el que los recursos lleguen a ser mejor entendidos por los particulares , y que

éstos puedan tener acceso a ellos mediante procedimientos más ágiles y sencillos, y ante autoridades específicas que los resuelvan de manera más justa y expedita.

Lo anterior sin duda serviría no sólo a los administrados sino a la propia administración pública.

CAPITULO I

" ANTECEDENTES HISTORICOS "

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Hasta antes de la Revolución Francesa la expresión "acto administrativo" era prácticamente desconocida, a los actos que emanaban de las autoridades se les llamaba actos del Rey, de la Corona, o del Fisco. Dependiendo del lugar del que se tratara.

Al inicio de esa revolución se conoció por primera vez un texto legislativo en el que se hablaba de una expresión que se aproximaba a la que conocemos en la actualidad, esta fue gracias al "Fructidor del Año Tres", en cuyo texto se prohibía a los Tribunales Judiciales el tener conocimiento sobre actos de administración de distintas especies. Y fue a partir de ese momento que la literatura Francesa empezó a buscar un significado concreto a los actos que provinieran de las autoridades administrativas, debiendo entenderse a éstos como aquellos que por simple exclusión escapaban de la competencia de las autoridades judiciales.

El directorio denominado " Ley Germinal del año V "consignó formalmente que por " Operación del Cuerpo Administrativo " y " Actos de la Administración " debían considerarse a todos aquellos que fueran realizados por una orden que

emanara del gobierno , de todos aquellos agentes que estuvieran bajo su vigilancia, y cuyos fondos fueran proporcionados por el Tesoro Público.

En el año de 1812 aparece la voz " acto administrativo " publicada durante el llamado "Repertorio de Merlin", esto fué en la cuarta edición del De Guillot.

Dicha publicación lo definía como " una decisión de la autoridad administrativa , una acción, o un acto de administración relacionado con sus funciones". (1)

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS RECURSOS.

Debido a que los recursos administrativos no aparecen debidamente reconocidos como tales sino hasta las Constituciones contemporáneas , y ya que éstos emanan de los existentes en las otras ramas del derecho, haremos un breve repaso histórico de los "Recursos de Fuerza", mismos que sirvieron como fuente de creación de todos los demás.

" El Recurso de Fuerza "

El primer antecedente que se tiene de los recursos viene del siglo XV francés, cuando el principio " nullus a curia praelatorum appellat ad curiam regiam ", que

(1) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XIX.p. 327

excomulgaba a todas aquellas personas que apelaran de una sentencia eclesiástica ante un juez civil, empezó a perder credibilidad, y a ponerse seriamente a tela de juicio.

Esto provocó que bajo el " Inlujo Galiciano ", se comenzara a conceder al agraviado por dichas resoluciones la oportunidad de acudir ante el Parlamento en busca de auxilio, y si éste accedía a declarar formalmente que había existido el " abuso " se suspendía inmediatamente la eficacia de la decisión de la Iglesia.

Posteriormente aparecieron los recursos de fuerza . Estos no sabemos a ciencia cierta en que periodo histórico se presentaron por primera vez, más sin embargo se tiene conocimiento de que en Italia se promulgaron en los años 1859 y 1865 una serie de leyes que regulaban la severidad de lo que establecía el " Estatuto Albertino ", que consistía en una serie de exigencias fiscales que tendían a ser injustas.

A estas formas de regulación se les fué conociendo poco a poco como recursos de fuerza, y gracias a ellas se le dió forma al " Tratado de Letrán " de 1929 , que en su artículo 23 establecía las condiciones para que las sentencias eclesiásticas pudieran ser impugnadas por la vía civil , exigiendo para ello : Que estas le fueran comunicadas a la autoridad civil a tiempo y de manera formal ; que se tratara de personas de las llamadas " eclesiásticas " ; y que éstas fueran

estas le fueran comunicadas a la autoridad civil a tiempo y de manera formal ; que se tratara de personas de las llamadas " eclesiásticas "; y que éstas fueran sobre materias de las llamadas " espirituales y disciplinarias ". Empezando a marcar de esta forma las competencias de cada una de ellas.

Dentro del régimen canónico existen diversos antecedentes sobre los pronunciamientos que a lo largo de la historia han hecho los máximos representantes de la Iglesia Católica ,condenando reiterativamente a los recursos de fuerza .

En éstos cánones de la Iglesia podemos mencionar el 2333 y el 2334 del " codex iuris canonici " de 1918 . mismos que se refieren a las penaliades dentro de las cuestiones religiosas.

El 2333 castiga con excomunión " latae sententiae " , reservada sólo para la Santa Sede " a quienes recurran a una potestad laical para evitar el cumplimiento de leyes o cualquier clase de actos que hayan dimanado de la sede apostólica o de sus legados " , y también a aquellos que " directa o indirectamente prohíben su promulgación o ejecución , o aprovechándose de ellos pretenden causar algún daño o aterrorizar a los destinatarios de los mismos , o a cualquier otra persona ".(2)

(2) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Op.Cit.p.100

Aquí podemos hacernos una idea sobre las penas que eran impuestas por la Iglesia a quienes pretendían interponer un recurso eclesiástico por la vía civil.

A su vez, la vía civil exigía que para que procedieran los recursos tenían que considerarse como " verdaderos " y también contemplaba penalidades para quienes pretendieran hacer mal uso de ellos

El canon 2334 disponía la aplicación de la misma penalidad para " quienes dieran leyes, mandatos o decretos contra la libertad o los derechos de la Iglesia ", y también para quienes " interfirieran en el ejercicio de la jurisdicción eclesiástica ", ya fuera dentro de su fuero interno o externo., recurriendo para esto ante cualquier autoridad laical. (3)

Para tener un mejor concepto sobre el multicitado " recurso de fuerza ", veremos como surgió en las legislaciones Argentina y Española.

En España a partir de la " Novísima Recopilación " , se calificó a dicho recurso como "el más importante y necesario que había para que pudiera existir el bien y quietud dentro de un buen gobierno, sin el cual toda la República se turbaría y se seguirían grandes escándalos e inconvenientes "(4)

(3) Op.Cit.p.p.100-101

(4) Idem.p.102

Este ya aparece formalmente en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, estatuyendo tres especies tradicionales de recursos de fuerza.

1.- Uno que se refería al modo en el que había que proceder cuando se quebrantaban las normas procesales canónicas o civiles en las que incurriera la jurisdicción eclesiástica , y en asuntos que fueran meramente de la competencia civil.

2.- Cuando el juez eclesiástico se negara a otorgar apelaciones que sí procedían, o cuando concedía un recurso considerado como improcedente.

3.- Cuando se le pretendía obligar a la autoridad a conocer sobre un asunto que no era de su competencia o el juez actuaba al margen de la misma.(5)

La misma ley en 1881 eliminó a los dos primeros recursos, dejando solamente al tercero , y de acuerdo con esta modificación , en el artículo 125 se limitó la presentación de éste recurso a los casos en los que un juez o tribunal eclesiástico conozca o pretenda conocer de una causa profana no sujeta a su jurisdicción , o intente llevar a ejecución una sentencia que hubiere pronunciado en negocio de su competencia. pero para cumplir con ésta intente embargar y vender bienes, sin solicitar antes el auxilio de la jurisdicción ordinaria .

(5) MARGAIN MANATU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. 2ªEdición. México 1992, Editorial Porrúa. S.A.p.p.16-22

Esta misma ley exigía además que para conocer de este recurso eran competentes las siguientes autoridades :

El " Tribunal Supremo ", mismo que abarcaba a la " Rota de Nunciatura "; o los " Tribunales Superiores Eclesiásticos " , que podían auxiliarse en los Tribunales Castrenses y de Ordenes militares

Para interponer el recurso que nos ocupa ante los citados tribunales había que ser " legitimados activos ", lo que significaba que debía considerarse a la persona como directamente agraviada por la usurpación de atribuciones perpetrada por el tribunal eclesiástico, y además hacerlo a través de la representación de los Fiscales Municipales o de los Promotores Fiscales , quienes acudirían ante los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria , y éstos una vez que conocían sobre los supuestos que el caso requería le transmitían el asunto a los fiscales de las Audiencias o del Tribunal Supremo.

Los Fiscales en el caso de considerarlo propio ordenaban que se iniciaran los siguientes trámites de preparación para así dar inicio a la primera etapa del procedimiento , pero ellos no estaban obligados a cumplir con los mismos:

El agraviado pedía al tribunal eclesiástico que se separara del conocimiento de la causa y le remitiera los autos o las diligencias al tribunal competente ,

protestando que de no hacerlo se habria de impetrar a la " real protecci3n en contra de la fuerza ".

En el caso de que el tribunal de la iglesia se negara a cumplir con esa petici3n el agraviado le solicitaba que emitiera su respectivo "testimonio" para poder preparar el recurso.

Si nuevamente se negaba , entonces se interponga una " queja " ante la Audiencia o ante el. Supremo. dependiendo de la competencia, para despu3s lograr que se le " ordenara "a la autoridad la expedici3n del referido testimonio en un plazo no mayor de tres d3as a partir de recibida la queja .

Si se daba el caso de que persistiera con su negativa, se le requer3a por 3ltima vez , y despu3s el tribunal de queja le ordenaba al juez de primera instancia del partido de residencia al que perteneciera el tribunal eclesi3stico que recogiera y remitiera los autos , quedando as3 preparado y admitido el recurso , con lo que se proced3a a presentar el testimonio denegatorio decretado por el juez o tribunal eclesi3stico, ante el tribunal civil competente.

Una vez ocurrido esto se pasaba a una segunda instancia en la que se determinaba definitivamente si el recurso de la fuerza era admitido o no. Seg3n el criterio del tribunal " ad quem ".

Si se admitía representaba que el juez o tribunal de la iglesia se había propasado en su competencia provocando con esto una mengua en la jurisdicción Estatal, por lo que se iniciaba el " Estadio de Sustanciación " en el que el tribunal civil le ordenaba al de la iglesia la remisión completa de los autos.

Después de haberse remitido los mismos se le encargaba al tribunal de la iglesia que emplazara a las partes afectadas para que en un término no mayor de diez días improrrogables comparecieran a hacer uso de su derecho ante el tribunal " ad quem ".

Si el juez o tribunal de la iglesia se negaba a remitir los autos, el emplazamiento corría a cargo del tribunal de primera instancia para que después, dentro de los ocho días siguientes, el tribunal " ad quem " dictara resolución. Esta podía ser : Rechazando el recurso, lo que causaba el pago de costas por parte del recurrente devolviendo los autos al tribunal eclesiástico o ; declarando que el tribunal de la iglesia " hace fuerza en conocer ", lo que quería decir que había desbordado su jurisdicción , pudiéndole exigir además el pago de costas si se le comprobaba que había habido " temeridad notoria " de su parte.

En este caso el propio tribunal " ad quem " ordenaba el levantamiento de todas las censuras que el tribunal canónico había impuesto al agraviado.

Aquí prácticamente podemos decir que se le daba solución final al procedimiento, sólo quedaba remitirle un informe al órgano que hubiere resultado afectado por la última, resolución , haciéndole llegar una copia de la misma al Gobierno , y de los autos al juez seglar competente para que éste citara a las partes para determinar el monto de las costas que debían cobrarse por apremio

Contra la decisión de fondo sobre " los recursos de fuerza " , dictada por el tribunal Supremo o por la Audiencia , no había ulterior recurso.

En 1851 , con el establecimiento del principio de respeto a la potestad eclesiástica consagrado por " El Viejo Concordato "entre la Santa Sede y España empezaron a parecer incongruentes los recursos de fuerza , por lo que se fueron modificando sus formas , y ya en el Nuevo Concordato de 1953 se alude a la competencia penal canónica de los tribunales de la iglesia , quedando perfectamente claro que contra las sentencias de éstos no existe recurso alguno ante autoridades civiles.(6)

En el caso de ésta legislación , y la Argentina , que a continuación veremos, éstos recursos de los que hemos hablado son el antecedente histórico de los existentes en las otras ramas del derecho , además de haber sido el primer paso para la regulación de las competencias entre la iglesia y el Estado.

(6) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. TOMO XIX.p.p.131-134

En Argentina heredaron los recursos de fuerza debido al régimen Español durante la Conquista , y el conocimiento de los mismos le fué encomendado a la " Cámara de Apelaciones " . en lugar de al " Consejo de las Indias " y " Las Audiencias y Cancillerías "; por decisión de los Representantes de la Corona.

Las Constituciones Argentinas de 1826 , 1847, y 1941 , mantuvieron a este recurso como el medio mas eficaz con que contaban los particulares , pero en 1853 dicho pais se autodenominó por primera vez como " Confederación " , estableciéndose en el artículo 97 que la competencia de los recursos de fuerza correría a cargo de La Corte Suprema y de los Tribunales Inferiores. Esto causó desagrado entre un grupo de legisladores que alegaban que no debían de ser de la competencia de la Corte Federal ya que se derivaban de un quebrantamiento de leyes civiles o canónicas.

Todo esto provocó fuertes debates durante la Convención Nacional de 1860 , mismos que lograron suprimir la cláusula relativa a la competencia , transfiriéndola a los órganos judiciales del lugar del que se tratara , y no a la Federación.

La ley 1144 de 1881 , en su artículo 71 le atribuyó el conocimiento de éstos recursos a la Cámara de lo Civil, pero únicamente en última instancia ,

designando además a un " fiscal de cámara " como interventor directo y representante de la Corte en el procedimiento.

En 1893 surgió una fuerza opositora a la existencia de éstos recursos, estaba conformada principalmente por los diputados Estrada y Goyena . Ellos alegaban que agraviaban a la Iglesia , cuya soberanía no se podía negar , y cuyo poder era independiente de la jurisdicción secular. Esta fuerza de oposición fué a la postre vencida, y la atención de estos recursos siguió estando temporalmente a cargo de Estado

Con el paso del tiempo las legislaciones argentinas fueron haciendo transformaciones encaminadas a crear recursos específicos para cada rama del derecho, por lo que ya en la Carta Magna de 1934 desapareció definitivamente el recurso de fuerza.

1.3.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Haremos un breve análisis sobre este procedimiento en la legislación Argentina a través de la historia, ya que sirvió como base para la creación de aquél que se inicia actualmente en nuestro país.

Primero veremos el que se iniciaba en ese país por cometer faltas municipales, y después veremos el procedimiento Tributario.

El procedimiento sobre faltas municipales en Argentina.

La comisión que en 1917 dió forma al actual Código de Procedimientos en Argentina estipulaba en ese entonces que " el juzgamiento de las faltas o contravenciones a las ordenanzas Municipales correspondía a la propia autoridad del Municipio, siempre y cuando la pena no exceda de un mes de arresto o cien pesos de multa , en cuyo caso debía remitirse en primera instancia a los jueces de lo correccional ".

Estas autoridades seguían conociendo en la segunda y última instancia , pero sólo sobre aquellos recursos que podían ser interpuestos contra actos de las autoridades Municipales o de Policía , y siempre que la pena impuesta excediera de quince mil pesos o cinco días de arresto.

El procedimiento tenía que ser sumario, de manera verbal, breve, y actuado . Y una vez concluida la investigación la autoridad Municipal tenía que dictar la resolución dentro de un término de veinticuatro horas.

En ese mismo plazo existía la posibilidad de presentar una especie de recurso administrativo, apelando ante el juez correccional para que , previa audiencia con el apelante y el Asesor de la Municipalidad , conociera del asunto y si lo consideraba adecuado dictara una nueva resolución dentro de los tres días siguientes. , pero si en ese intervalo de tiempo aparecían nuevos antecedentes dignos de ser tomados en cuenta se podían integrar a los autos, aunque fuera en perjuicio del apelante.

Existía también una especie de recurso de " queja " que se presentaba cuando se había contravenido alguna disposición de índole policiaca, que por no aceptar apelación ni pago de multa , obligaba al infractor a cumplir la pena en prisión.

En 1943 se formó una " Conferencia de Abogados de Buenos Aires" que propuso al Congreso la creación de un nuevo código que atendiera en forma específica a las faltas de carácter administrativo , y que éste le otorgara facultades al Administrador Municipal para que por medio de "Edictos y Ordenanzas " fijara multas por la comisión de aquellas faltas consideradas como mínimas. Proponían además que debía instaurarse un " Tribunal de Faltas ", que conocería exclusivamente sobre éstos casos.

Con la creación de esta ley se pretendía que se regulara el procedimiento con eficacia y sin descuidar las garantías individuales , y que dicho tribunal

permaneciera funcionando de manera propia y estuviera integrado por Magistrados inamovibles, siempre y cuando mantuvieran una conducta intachable.

La referida " Conferencia " propuso también que el procedimiento fuera de manera breve y oral, y que además estuviera sujeto exclusivamente a las leyes " de faltas ".

El proyecto finalmente se llevó a cabo en Buenos Aires en el año de 1944 y se le denominó de " Intendencia Municipal " . Designando a un juez especial para que conociera sólomente aquellas faltas que reunieran las características de administrativas.

Esta ley constó de 35 artículos que normaban entre otras cosas el tiempo que duraría la jornada de trabajo del juez y las causas exigidas para poder levantar el acta denominada " inicial ", en la que debían acentarse el lugar , hora y fecha en que se había cometido el delito, debiendo expresar claramente cuales disposiciones legales se habían violado.

En el caso de que existiera la sospecha de que el imputado pretendía sustraerse de la acción de la justicia se podía pedir el auxilio de la fuerza pública para

detenerlo por un tiempo no mayor de veinticuatro horas en lo que se levantaban las actas correspondientes.

Los jueces de faltas tenían la obligación de excusarse de conocer del asunto cuando existiera alguna relación entre el imputado y él.

El juicio debía desarrollarse de manera oral , las pruebas debían presentarse en el acto, y si era necesario se podía detener al imputado sólo preventivamente , y por un término que no excediera los tres días. Una vez que se habían oído y substanciado los cargos , el juez emitía su fallo , que era inapelable, y se le debía informar al imputado mediante una notificación, citación , o emplazamiento que obligatoriamente tenía que ser de manera personal o por medio de una carta certificada..

En 1958 este código cambió su nombre , y en vez de llamarse "Código de Faltas", se llamó " Código de Procedimientos de Faltas ", y contaba con 58 artículos que reducían el término para la detención preventiva a sólo 24 horas , además de contemplar por primera vez la interposición de los recursos de " Apelación ", " Nulidad " y " Queja ". (7)

Para ese año ya existía una " Cámara Nacional de Apelaciones " que resolvía cuando el juez se había excedido en el ejercicio de sus funciones , en cuyo caso

(7) ENCICLOPEDIA JURICA OMEBA. TOMO XX.p.271

el afectado tenía que hacerle llegar a dicho tribunal una narración de los hechos de manera escrita y bien fundamentada para que se le pudiera dar inicio a un procedimiento especial en contra del juez. En éste las partes agraviadas debían de tomar todas las medidas para desahogar todas las pruebas en una única audiencia en la cual se resolvería si el juez era culpable, y de ser así, sólo se le removía de su cargo.

Este procedimiento le imponía una multa de tres a quince mil pesos a quienes lo iniciaran sólo con fines temerarios o maliciosos.

El procedimiento tributario en Argentina.

La ley Argentina lo define como " el conjunto de normas a que deben sujetarse tanto la administración pública como los particulares con el fin de determinar la obligación tributaria de éstos y dirimir las controversias que se susciten ". (8)

Hablaremos exclusivamente sobre la única ley que contemplaba este tipo de recursos: la ley número 11.683

Esta fué promulgada en 1933 y constaba originalmente de seis capítulos y setenta artículos, después se reformó en 1966 , aumentándole el articulado a ciento setenta y tres.

(8) Op. Cit.p.p.272-273

Los recursos que ésta contemplaba podían interponerse a opción de los infractores o responsables dentro de los quince días contados a partir de que se les había notificado la resolución, y eran los siguientes:

A) El recurso de reconsideración.

Este estaba regulado por normas muy específicas y debía presentarse ante la Dirección General Impositiva que debía resolver por gestión del juez administrativo dentro de un plazo no mayor de sesenta días hábiles cuando se tratara de determinación de impuestos y/o aplicación de multas , y de tres meses cuando éste se hubiere interpuesto por repetición de impuestos.

Si la Dirección General Impositiva emitía resoluciones en las que se denegaban reclamos de repetición de impuestos pagados de más, entonces se podía interponer el mismo recurso en contra de ella, ante el "Tribunal Fiscal de la Nación".

B) El Recurso de Apelación.

Este tenía que interponerse ante el Tribunal Fiscal de la Nación , y sólo procedía en los casos en los que se consideraba como " viable ", lo que significaba que no procedía si se había acudido a otra instancia antes.

Existía también otros recursos. que se presentaban directamente ante la Corte .: Aunque la ley decía que las sentencias que fueran dictadas por las cámaras eran definitivas y de inmediato consideradas como " cosa juzgada ", sin que fuera posible interponerse repetición alguna , existía la posibilidad de promover los recursos denominados " extraordinarios " y " ordinarios de repetición ".

Este último procedía sólo cuando el Estado era parte , la sentencia había sido dictada por las cámaras Federales, y la causa había superado el monto de un millón de pesos , en cuyo caso se permitía que se hiciera una nueva revisión al proceso a través de una tercera instancia.

1.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Haremos un repaso de los antecedentes históricos de los tribunales que en nuestro país son competentes para conocer sobre los recursos de ésta materia que nos ocupa.

En su aspecto material se remontan hasta la época Colonial , en la que " Las Audiencias Reales de las Indias "eran el órgano que conocían sobre los reclamos de los particulares ante actos o decretos del Virrey, éste órgano podía confirmarlos o revocarlos .Pero las autoridades reales tenían a su vez la facultad de inconformarse ante " El Real Consejo de las Indias ".

En 1786 se creó la " Junta Superior de Hacienda ", misma que resolvía sobre las apelaciones presentadas en asuntos relativos a negocios de las rentas.

Esta fué creada por la " Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias "con la finalidad de darle atención a todos los casos relacionados con el pago de rentas o en los que estuviera directamente interesado el Real Erario. (9)

Posteriormente con la elaboración de la Constitución de Bayona se creó un " Consejo de Estado " que contó con la prerrogativa de atender los asuntos relacionados con todas aquellas leyes denominadas de " justicia retenida ".

(9) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 1ª Edición, UNAM. México, 1982.p.192

éstas eran llamadas así ante la inexistencia de órganos que formalmente velaran su cumplimiento, por tratarse de asuntos de índole administrativa.

En 1843 se formalizó ese " Consejo de Estado ", negándole a la Suprema Corte la facultad de atender sobre asuntos " gubernativos o económicos " de la nación., o sobre los denominados " de los departamentos ".

Ya con la creación del Juicio de Amparo en 1847 se elaboró un nuevo proyecto para que en éste se resolviera todo lo relativo al procedimiento de lo " contencioso administrativo ", y que contaría a su vez con una reglamentación especial..

Este proyecto nunca cumplió su cometido, por lo el conocimiento de los asuntos de lo contencioso administrativo siguió a cargo de " El Consejo de Estado " hasta Mayo de 1853 . Fecha en la que los " Lares " se reunieron para redactar un documento transformando a ése consejo en un " Tribunal Administrativo "que tendría exactamente las mismas funciones.

A este documento se le llamó " Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo ", y en su artículo primero prohibía que las autoridades judiciales conocieran de cuestiones administrativas , en su artículo segundo explicaba cuales eran específicamente ésas cuestiones, y en el artículo cuarto explicaba

como debía formarse una " sección especial de lo contencioso administrativo " que estaría formada por cinco consejeros que deberían ser abogados, y ser nombrados directamente por el Presidente de la República . (10)

Esa sección atendería lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros

Esta ley , y otras también elaboradas por los " Lares " , tuvieron una vida muy corta ya que en 1855 se decretó la " Abolición de la Normas sobre la Administración de Justicia " . para después sin mayor consideración declarar que en México no existía el Contencioso Administrativo por lo que esas cuestiones serían atendidas .en el Juicio de Amparo . Lo que finalmente se hizo, pero de manera marginada.

No fué sino hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación que los antecedentes de las leyes " Lares " retomaron importancia a través de algunos órganos que se denominaron nuevamente " de Justicia Retenida " . Pondremos tres ejemplos sobre dichos órganos:

- 1) Don Venustiano Carranza decretó en 1913 un reconocimiento a aquellos particulares nacionales y extranjeros para que acudieran a reclamar los daños

(10) Op. Cit.p. 183

sufridos durante la revolución. Para conocer de éstas reclamaciones , se creó en 1917 una comisión que estaria formada por miembros que serian nombrados por el propio Presidente de la República , y dependerian de la Secretaria de Hacienda.

2) En 1924 se creó un jurado para cumplir con las mismas funciones, primero se llamó de " penas fiscales " , y después " de infracciones "; un año mas tarde surgió la " Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta " ; y ya en 1929 se promulgó una ley mucho mas completa a la que se le denominó " Ley de Organizacion de Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal " que contó además con un jurado de revisión, especialmente creado para conocer de los asuntos administrativos.

3) Posteriormente se formó una " Comisión Ajustadora de la Deuda Pública " cuyo procedimiento, según la ley, debía seguirse ante un órgano que contara con jurisdicción propia y a la vez dependiera del Poder Ejecutivo. Esta Comisión no funcionó del todo bien , ya que era el Secretario de Hacienda quién fungía como presidente de la misma. lo que de manera por demás injusta lo convertía en juez y en parte al mismo tiempo. (11)

(11) CADENA ROJO, Citado por Carpijo Jorge.Op.Cit.p.185

Para que se pudiera " Constitucionalizar " la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se tuvo que reformar en dos ocasiones el texto del artículo 104 de nuestra Carta Magna , el 16 de Diciembre de 1946 , y el 19 de Junio de 1967.

Fué hasta el año 1970 que el Diario Oficial de la Federación publicó que " La Función Jurisdiccional en el Orden Administrativo " estaría a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que se le dotaba de una total autonomía , y en 1971, para bien de la Justicia Administrativa de México, apareció en el mismo Diario formalmente consignada la " Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo "

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 NOCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La principal finalidad del Estado es satisfacer el interés general, esta finalidad la realiza a través de la actividad administrativa, es decir, gestionando directamente la vida económica, cultural y asistencial, por medio de los servicios públicos para satisfacer necesidades colectivas, y la policía para salvaguardar el orden público.

La actividad a la que hacemos referencia se realiza en forma de función administrativa, que serían una serie de actos materiales o actos con trascendencia jurídica que se conocen también como actos administrativos, por tal motivo iniciaremos el presente trabajo haciendo un análisis de estos.

Antes de definir lo que es un acto administrativo es importante distinguirlo del hecho administrativo. Mientras este es un comportamiento aquél a veces implica una declaración de voluntad que va a producir efectos jurídicos, otra diferencia consiste en que contra actos que afecten los derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares, estos pueden iniciar recursos en la vía administrativa, mientras que los hechos en principio no son susceptibles de impugnación, ya que no traducen explícitamente la voluntad del Estado.(1)

(1) MARIA DIEZ, Manuel; Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1980, T.I.p

El concepto de acto administrativo lo podemos obtener de un gran número de autores de derecho administrativo, de los que se puede decir que coinciden en muchas de las definiciones.

El maestro Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como:

" Una declaración unilateral , concreta y ejecutiva ,que constituye una decisión ejecutoria que emana de la administración pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (2)

La opinión de Rojo Villanueva es que:

" El acto administrativo, es un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.(3)

(2) SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo. Tomo I. México 1977. Ed Porrúa, S.A.

(3) ROYO VILLANUEVA; Derecho Administrativo. Tomo I. México 1950.p. 92-93.

Manuel María Díez define el acto administrativo como :

" Una declaración unilateral de un órgano del poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros ."(4)

Bielsa señala que :

" El acto administrativo es una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones , y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellas ."(5)

Para concluir citaremos la definición del jurista Miguel Acosta Romero, por que dentro de la misma se encuentran los elementos del acto administrativo que utilizaremos como base para su estudio, y por considerarla la más completa, esta dice lo siguiente :

" El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad , que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente , en el ejercicio de la potestad pública que crea , reconoce , modifica o extingue

(4) DIEZ, Manuel María, citado por ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. México 1992. Ed Porrúa S.A. p.5

(5) BIELSA ; citado por ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo,Op.Cit.p.5.

derechos y obligaciones , es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."(6)

De las definiciones a que hemos hecho referencia podemos deducir que ya tenemos una noción de lo que es un acto administrativo. Pero no se puede soslayar un aspecto, el que se refiere a que desde el punto de vista formal, es aquél que emana del Poder Ejecutivo, es decir, desde un órgano administrativo.

Mientras que desde el punto de vista material es todo aquél que tiene un contenido administrativo, de lo anterior se desprende que el acto administrativo debe emanar del Poder Ejecutivo y tener un contenido administrativo con referencia a la autoridad o particulares en sus derechos , sus intereses , o sus deberes.

Estos pueden ser caracteres que nos marcan la diferencia entre el acto administrativo y otro tipo de actos jurídicos.

2.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para su estudio examinaremos las posturas de algunos tratadistas, entre los que encontraremos muchas coincidencias en el fondo, con respecto a los elementos del acto administrativo.

(6) ACOSTA ROMERO, Miguel; Derecho Administrativo. 9a edición. México. Ed. Porrúa, S.A. p. 320.

Armenta Hernández dice que existen solo dos elementos del acto administrativo; la legitimidad y el mérito .

El señala que para que un acto administrativo sea legítimo debe de estar dictado por un órgano competente, contener una manifestación de voluntad emanada de un ente público, tener un objeto lícito y cumplir con los requisitos formales que señale el ordenamiento legal.

Para el autor en cuestión resulta importante la forma, porque para que el acto administrativo surta sus efectos legales debe estar fundado y motivado, si hay omisión en lo anterior no podrán surgir los efectos jurídicos que la ley prevé.

El mérito, según él, consiste en la oportunidad y la conveniencia del acto. Se puede decir que ambas - oportunidad y conveniencia - son la necesidad de que el acto se adecúe al interés general (7).

Para Gabino Fraga los elementos del acto administrativo son ; el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, la finalidad, y la forma (8).

(7) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos .México 1992.Ed.Porrúa S.A. p. 12.

(8) FRAGA,Gabino ; Derecho Administrativo; México, 1991.30a edición. Ed.Porrúa, S.A. p. 267.

Se puede señalar que otros autores sólo difieren en el nombre del elemento, pero en fondo son iguales, por ejemplo lo que para Fraga es el sujeto, para Manuel María Díez es el elemento subjetivo , o citando otro mas ; el elemento de la finalidad es conocido por otros autores como el mérito .

Al abundar en los diferentes criterios sobre la denominación de los elementos del acto administrativo veremos lo que la legislación Argentina establece como tales :

- a) Ser dictado por autoridad competente .

- b) Sustentarse en hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable .

- c) El objeto debe ser cierto y posible , fisica y jurídicamente .

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

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

Atendiendo a lo anterior daremos un breve concepto de lo que son los elementos del acto administrativo.

1.- Elemento Subjetivo o Sujeto

Tratándose de éste , el acto administrativo es realizado por la administración y sólo los órganos podrán dictar los actos . En el derecho administrativo a diferencia del derecho privado la competencia debe justificarse en cada caso, este principio es de vital importancia por que los actos de administración pública pueden afectar interés particulares , y la única forma de garantizarlos es exigiendo que la ley autorice la actuación de la administración. El ejercicio de la competencia otorgada a los órganos que integran la administración es obligatorio ya que tienen por finalidad que los órganos puedan cumplir con las atribuciones encomendadas por el Estado, y así satisfacer necesidades colectivas. La competencia generalmente se divide en varios órganos , por tal motivo, son diversos órganos los que intervienen en la creación de los actos administrativos.

En cuanto a la competencia , esta es irrenunciable, por lo que no pueden ser realizados pactos que comprometan su ejercicio, debe observarse que la competencia no se puede delegar a menos que una ley así lo establezca, esto

en consecuencia de que es constitutiva del órgano que la ejercita , y no un derecho de quien funja como titular del mismo.

El sujeto físico titular del órgano actúa dentro de la competencia que le corresponde a éste, y debe realizar su actividad frente a los interesados. Esto es posible siempre que no ocurra alguno de los elementos de abstención que impida al funcionario actuar.

II.- La Voluntad.

Para la formación del acto administrativo se requiere de una voluntad legalmente manifestada, esto es , que se exprese con libertad y no se encuentre viciada en cuanto a su consentimiento; dicha voluntad por lo general se expresa en forma escrita.

Esta voluntad debe manifestarse objetivamente y exteriorizarse para que pueda ser perceptible debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre.**

- b) Dentro de las facultades del órgano.**

c) No debe estar asociada con error dolo o violencia.

d) Debe expresarse en los términos previstos por la ley.

III.-Elemento Objetivo u Objeto.

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

- que no contrarie ni perturbe el servicio público

- que no infrinja normas jurídicas

- que no sea incongruente con la función administrativa.

El elemento objetivo para Manuel María Díez esta constituido por el objeto o contenido. De acuerdo a este autor el objeto y contenido tienen el mismo

significado; sin embargo algunos autores lo diferencian entendiendo por contenido el efecto práctico que se pretende con el acto. (9)

El contenido eventual del acto administrativo se constituye por cláusulas accesorias que son la condición, el modo y el término. Si bien estas cláusulas son propias del derecho privado también son aplicables al derecho público; siempre y cuando no existan causas suspensivas , porque en tal caso habría falta de causa.

El modo de la carga impuesta a la persona en favor de la que se concede un acto y para beneficio de quien lo dicta.

En relación con el término , éste es indicativo del día desde el cual deberá tener eficacia el acto, o bien, desde que día dicha eficacia debe cesar.

IV.- El Motivo.

Es el antecedente que funda y da origen a la causa del procedimiento, o sea, el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que proceden al acto administrativo y que deben de existir obligatoriamente. Al respecto nos dice Carnelutti que:

(9) Op. Cit. p. 200

"los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión." (10)

V .- La Finalidad o Fin del Acto Administrativo.

El fin o finalidad del acto administrativo es la satisfacción del interés público , no se puede perseguir un fin opuesto a la ley , no basta que dicho fin sea lícito y de interés público o general , sino que además debe entrar en la competencia del órgano que realiza el acto y realizarse por los medios establecidos en la ley.(11)

El fin es considerado como un elemento esencial del acto administrativo y si la administración al dictar un acto incumple con él habrá desviación de poder . La administración en el ejercicio de sus facultades discrecionales no puede violar el interés público fijado por la norma.(12)

(10) CARNELUTTI Citado por Acosta Romero Miguel. Op.Cit,p.98

(11) FRAGA, Gabino; Op.Cit.p.270.

(12) MARIA DIEZ, Manuel.Op,Cit.p.207.

VI.- La Forma.

Esta es un elemento externo que integra al acto administrativo .Hay desacuerdo en cuanto a su concepto ya que algunos autores entienden por forma la declaración de voluntad una vez formada, otros le incluyen al concepto el procedimiento de formación de la voluntad administrativa, y de las distintas maneras en que el acto cobra publicidad frente a los administrados.

Las declaraciones de voluntad de la administración pueden ser formales o no, las primeras son en las que se requiere para su validez de la existencia de una forma especial, y las no formales son las que pueden producirse de cualquier forma.

La actividad administrativa en general es formal y pública. Los actos administrativos deben formarse mediante los procedimientos que las leyes establecen y a falta de éstas en las prácticas propias del sistema de gobierno.

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

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

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

2.3 CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Para tener una idea de los tipos de actos administrativos expondremos dos clasificaciones, empezaremos citando la del maestro Gabino Fraga, quien la hace atendiendo a cinco criterios que son:

a) Según la naturaleza de los actos. Que pueden ser actos materiales y jurídicos; los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos si..

b) Según las voluntades que intervienen en su formación; los actos administrativos pueden dividirse en actos por una sola voluntad o acto simple, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se requiere de otros actos como consultas u opiniones , y actos formados por el concurso de voluntades ;aquí se dan cuatro categorías:

El acto colegial, emana de un acto único de la administración constituido por varios miembros.

El acto complejo o colectivo, que es el que surge por el concurso de voluntades de varios órganos administrativos (referendo).

El acto unión , en el que intervienen varias voluntades pero su finalidad no es idéntica, ni nace de ellos una situación jurídica individual, por ejemplo el nombramiento de un funcionario.

Contrato.en el cual concurren varias voluntades, mas sin embargo no pueden ser consideradas como acto administrativo, pero sí como un acto de derecho administrativo.

c) Según la relación que dichas voluntades guardan con la ley, se clasifican en; acto obligatorio, reglado o vinculado , y discrecional.

El obligatorio consiste en la simple ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación impuesta a la administración por la norma cuando realizan ciertas condiciones de hecho.

En el acto reglado la ley determina que autoridad es competente y como debe de actuar sin descuidar ninguna disposición por apreciaciones subjetivas.

En cuanto al acto discrecional, éste se da cuando la ley permite a la administración decidir si debe de actuar o no, y como debe de hacerlo.

d) Según el radio de aplicación del acto, pueden ser internos o externos, aquellos producen sus efectos en el seno de la organización administrativa y éstos trascienden fuera de ella.

e) En cuanto a su contenido y efectos jurídicos, éstos se clasifican en tres categorías; actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares; como la admisión , concesiones, licencias permisos, autorizaciones, etc. ; actos destinados a limitar la esfera jurídica, como las ordenes expropiaciones, sanciones, y actos de ejecución ; y los actos que hacen constar la existencia de

un estado de hecho o derecho .v.gr.registros, certificados, notificaciones, publicaciones etc.

Haremos mención de otra de las clasificaciones , la de Marienthoff, (13) este jurista argentino nos indica que el acto administrativo se puede clasificar en :

a) Por la estructura del acto; se dividen en unilaterales, o sea los que emiten de una sola voluntad , la de la administración pública y los bilaterales, que son los que se realizan con la participación del administrado.

b) Por el alcance de los efectos del acto con relación a las personas, estos pueden ser generales o individuales, los actos administrativos se dirigen a un particular o a un grupo de particulares determinados, pero existen otros que se revisten de generalidad o abstracción , como es el caso los reglamentos.

c) Por el ámbito jurídico en que la administración pública desarrolla la capacidad o competencia, se dividen en actos simples; que emanan de un sólo sujeto de derecho ; complejos ,en los que concurren varias voluntades de distintos órganos o sujetos administrativos; y colectivos, que resultan de varias voluntades de contenido y finalidad igual pero distintas unas de las otras .

(13) MARIENHOFF, citado por Armienta Hernández, op.Cit.p.7

d) Por la índole de actividad que ejerce la administración pública, están los **discrecionales** ;que son aquellos que dan a la autoridad la potestad para decidir dentro de cierto parámetro; y los **reglados**, que no le conceden a la autoridad ningún margen de decisión.

2.4 CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para la mayoría de los autores existen dos características esenciales del acto administrativo , y que son su ejecutoriedad y la presunción de legalidad, esos dos caracteres se encuentran muy vinculados entre sí, y estos se presentan cuando el acto es perfecto, o sea cuando es válido y eficaz.

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

Como hemos señalado una de las características del acto administrativo es su ejecutoriedad misma que consiste en la facultad que poseen los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico. (14)

(14) CASSAGNE, Juan Carlos, citado por Armienta Hernández;Op,Cit,p,14

Esta característica es exclusiva del acto administrativo ya que es la administración pública la única con facultad para ejecutar sus actos sin la intervención de un mandato escrito de la autoridad judicial.

En la doctrina existen dos fundamentos para explicar la ejecutoriedad del acto administrativo, uno político y el otro legal. El político señala que resulta lógico dado que la finalidad que persigue la administración es la de satisfacer intereses generales que beneficien a la colectividad, y que éstos deberán prevalecer a los intereses particulares. El fundamento legal proviene de la ley, por la que la ejecutoriedad estará expresamente manifestada en el ordenamiento positivo.

En la doctrina está considerado que como es de un órgano público de donde emana el acto administrativo, éste se presume legítimo, y es en esta presunción en la que se funda la ejecutoriedad.

Lo anteriormente señalado no obsta para que el perjudicado por un acto de la administración lo impugne por ilegitimidad ante la autoridad competente; si en el supuesto la autoridad declara que éste no es legítimo, éste dejará de surtir efectos, pero si el derecho positivo impide que se anule el acto; éste seguirá surtiendo sus efectos. No todos los actos administrativos son ejecutorios, v.gr; las inscripciones en los registros de nacimiento, matrimonio o defunción, esto es porque se agotan en sí mismos, así como las licencias, autorizaciones, etc.

Los actos no ejecutorios, declarativos o certificativos implican una declaración sobre determinadas personas o cosas, de cuya existencia o inexistencia dependen ciertas consecuencias jurídicas. (15) .

La doctrina distingue dos clases de ejecutoriedad:

1.- La propia ; es en la que la administración dicta el acto y provee por sí sola a su cumplimiento, y;

2.- La impropia, judicial o indirecta, en la que las decisiones emitidas por la administración son cumplidas mediante resolución judicial a instancia de la administración . (16)

Hay que señalar que la ejecutoriedad no la podemos entender como absoluta, ya que el administrado cuenta con medios de impugnación del acto , mismos que estudiaremos mas adelante al abordar específicamente el tema principal de este trabajo; los recursos administrativos .

Todo acto administrativo se presume que fue dictado por la administración conforme a derecho, por lo que resulta indispensable para desvirtuarlo que el

(15) MARIA DIEZ , Manuel .Op.Cit.p. 219.

(16) Idem. p . 222

afectado compruebe que se emitió en desacuerdo con la ley.

Otra característica que tiene el acto administrativo es la presunción de validez, ya que es al administrado al que le corresponde reclamar la ilegalidad que le afecte, por lo que la administración esta liberada de la carga procesal de probar el cumplimiento de la ley para su creación.

Por regla general los actos administrativos son oponibles a todos los hombres, esto es explicable, ya que tiende a satisfacer a la colectividad en su interés general y difícilmente podría lograrse ese fin si los actos administrativos no surtieran efecto contra todos los miembros de la colectividad. Sin embargo los derechos de los particulares limitan a la autoridad administrativa ,quien no puede violar derechos anteriores creados por otro acto administrativo u otros acto de derecho público o privado. De aquí resulta el principio de tercero que es aquella persona contra la que no es oponible un acto de autoridad . (17)

La presunción de validez del acto administrativo se convierte en una prerrogativa para la autoridad y constituye también una garantía de seguridad jurídica para los gobernados en virtud de sólo se anulará por la impugnación de parte del agraviado.

{17}FRAGA ,Gabino.Op.Cit.p.280-281

2.6 EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos eficaces pueden producir efectos jurídicos. Atendiendo al principio de presunción de validez generalmente se da el caso de que el acto administrativo desde que se expide surte efectos, y esta cualidad es muy importante ya que para poder exigir que éste sea acatado no requiere de otra formalidad en su emisión.

Por su propia naturaleza, misma que así se le permite el acto administrativo está destinado a producir determinados actos jurídicos. Y cabe mencionar que una vez que éste se ha perfeccionado por haber cumplido con los requisitos y elementos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legalidad, que significa tenerlo por válido, mientras su invalidez no fuere declarada por autoridad competente.

Una vez que el acto administrativo es válido y perfecto, produce ciertos efectos que consisten en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual, y condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación de una situación de una situación jurídica general.

El efecto más importante del acto administrativo es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible, por lo que solo podrán ser ejercitados por la persona a la cual el acto se refiere.

Los efectos del acto administrativo se producen entre la administración pública y los gobernados, empero, el acto generalmente tiene un carácter personal y directo por lo que a los sujetos que no hayan intervenido en su formación, o a quienes no va dirigido, no debe producirles consecuencias jurídicas.

Ahora bien, ocasionalmente y de manera directa pudiera verse afectado alguien que no intervino en el proceso administrativo. En este caso, se trata de un tercero, cuya legitimación para expresar su interés ante la autoridad derivará específicamente de esa afectación.

La afectación puede darse el caso de que recaiga entre los demás órganos de la administración, en otras entidades públicas, o en las particulares. Unos ejemplos de lo anterior pueden ser la exención de impuestos o una concesión.

En el derecho administrativo se entiende por terceros :

a) Aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo.; y,

b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue o no, o que sea modificado el acto administrativo

Cabe mencionar que en los actos administrativos no debe existir la retroactividad sino que su eficacia debe proyectarse hacia el futuro, salvo cuando sea para beneficio del administrado y no afecte otro interés, ya que la irretroactividad es una garantía para el particular .

Puede suceder que los actos administrativos ilegales surtan efecto, Por lo que la eficacia sería precaria pues cuando se demuestra la irregularidad el acto dejará de tener vida jurídica. De este modo un acto administrativo deberá ser válido y ejecutable, siempre que no exista alguna circunstancia accidental que aplase su cumplimiento como podría ser el término o la condición.

2.6 EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los diversos autores de derecho administrativo han hecho referencia a varias opiniones en relación con las causas de extinción de los recursos administrativos, y también señalan diversos medios para la extinción de los mismos.

Señalaremos las causas de extinción que encontramos generalmente en nuestras legislaciones:

La revocación del acto administrativo : Esta es una extinción del acto que se da por que la autoridad que lo emitió resuelve que así debe ser cuando existe algún vicio de ilegalidad ,o es inconveniente o inoportuno.

La revocación en la mayoría de los casos debe realizarse por la misma autoridad que emitió el acto, cuando la revocación la realiza una autoridad diferente estaremos en presencia de otra figura jurídica denominada reforma.

(18)

Diremos también que aún siendo muy común la revocación en la administración pública , esto es excepcionalmente, por que los actos administrativos por su propia naturaleza son irrevocables.

Los efectos de la revocación consisten en que se retrocede al instante en que apareció el acto inválido, por lo que tiene como consecuencia la desaparición de todos los efectos jurídicos que este acto haya producido.

La nulidad del acto administrativo: Se puede observar que la mayoría de los

(18) CARRILLO FLORES, Antonio .Citado por Armienta Hernandez;Op.Cit.pag.40.

autores coinciden en que cuando un acto carece de sus elementos esenciales o tiene algún vicio en éstos se debe hacer referencia a la distinción que existe entre la anulabilidad y la nulidad del acto administrativo, esta diferencia será mas notoria al establecer que un acto será invalido o anulable cuando exista algún defecto o vicio que ponga peligro a su existencia, y es nulo, cuando el vicio consiste en la falta de un elemento esencial.(19)

Dentro de este punto haremos mención de una figura que existe dentro del derecho alemán ,que es la conversión, misma que consiste en aprovechar los elementos que contenía el acto ilegal.

Otra forma de extinción : Es la que se da cuando el acto administrativo se considera inexistente por la falta de alguno de sus elementos esenciales, es decir, que el acto nunca se ha realizado o que lo ha realizado una persona sin competencia.

Hemos tomado en consideración el acto inexistente para poder diferenciarlo del acto nulo .

La Caducidad : Esta es otra forma de extinción que le puede ser favorable al administrado o en contra de el. La favorable se realiza cuando se extinguen las

(19) ZANOBINI, Guido, citado por Armienta Hernández, Op. Cit. p.42.

facultades de la autoridad para emitir un acto administrativo, la caducidad en contra del particular se efectúa cuando no se realizan determinadas condiciones establecidas en acto administrativo en un determinado tiempo.

La Prescripción : A ésta la encontraremos como otra causa de extinción de los actos administrativos, afecta directamente la validez del acto administrativo y se refleja en que éste a perdido toda su eficacia .

Se exigen los actos administrativos también por la renuncia de derechos ,y para esto se requiere de la manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha determinada .

Para finalizar el presente capítulo señalaremos también al término y a la condición; el término es el acontecimiento futuro de realización cierta, y la condición un acontecimiento futuro e incierto.

CAPITULO III

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PRIMERA PARTE

3.1 INTRODUCCION.

Como hemos podido ver en este trabajo, todos actos administrativos deben estar fundamentados en leyes u ordenamientos que se encuentren acordes con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Pero en algunos casos los actos administrativos no siguen los lineamientos que establecen las normas que les sirven de sustento.

Esto se da en la realidad actualmente, y en algunos casos es porque existe un exceso en el cumplimiento de sus funciones, por la inadecuada interpretación, o por la aplicación arbitraria por parte de los funcionarios.

Esto trae como consecuencia lógicamente una violación a los derechos de los administrados, y no sólo a ellos, sino también a los que le corresponde a los Organos Públicos.

Por lo anterior ha sido necesario crear medios de defensa o recursos para los particulares ante la propia administración pública, para así lograr nulificar los actos o resoluciones que contengan alguna violación a la ley aplicada, esto se da para que no exista en algunas ocasiones aglomeración en la labor de los órganos jurisdiccionales, y además por considerarse que los actos de los inferiores deben ser revisados por los superiores.

Cabe agregar que todo esto a lo que hacemos referencia es creado para darle oportunidad de autocorrección a la propia administración pública.

3.2 NOCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Para poder entrar al estudio de los mismos deberemos primero tener una noción sobre lo que son los recursos administrativos, por lo que comenzaremos haciendo referencia al concepto genérico de los recursos.

Concepto Genérico de Recursos.

Se puede afirmar que el recurso en general es un medio de defensa por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de las sentencias de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esta acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde. (1)

(1) ESCOLA, Hector Jorge, citado por Armienta Hernandez, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México 1992, segunda edición Ed. Porrúa.S.A.p.53

Para Ignacio Burgoa el concepto de recurso en general es el siguiente:

El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo, y que tiene como finalidad revocarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado(2).

Agustin A. Gordillo refiere que los recursos en sentido amplio son:

Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, en general para defender sus derechos respecto a la administración pública, y agrega más adelante que el recurso es un medio de defensa así como un derecho del individuo(3).

En base a las definiciones anteriores podemos decir que el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, y eso se debe dar en todos

(2) BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México 1991, 28a. edición Ed. Porrúa, S.A.p. 578

(3) Citado por Armienta Hernández, Op.Cit.p.54.

los países democráticos.

Concepto de Recurso Administrativo.

Para Margain Manatu el recurso administrativo es :

Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado, y a falta de aplicación de la disposición debida.(4)

Hector Jorge Escola dice que el recurso administrativo es:

Una actividad de control colectivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo.(5)

Podemos decir que la finalidad fundamental del recurso administrativo es corregir los actos de la autoridad administrativa que son vistos como contrarios a derecho por el particular; y en consecuencia dicha impugnación va dirigida a

(4)MARGAIN MANATU,Emilio;El Recurso Administrativo en México , Segunda Edición, México, 1992, Editorial Porrúa,S.A.P.18

(5)Citado por Armienta Hernández,Op cit. p 54.

tener posteriormente una revisión. cuyo objeto es que el mismo órgano emisor u otro superior los reforme o anule, esto es si se comprueba que existe ilegalidad o inoportunidad.

La definición de Jesús Gonzalez Pérez. misma que resume los aspectos formales del recurso administrativo es la siguiente:

El recurso administrativo puede pues, definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de éste carácter.(6)

El recurso administrativo da origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer en algunas ocasiones los tribunales especializados o la misma administración

3.3. IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Para poder ver su importancia analizaremos las ventajas y desventajas que éstos tienen y que se hacen notorias ya que existen varios partidarios así como impugnadores de los recursos administrativos.

(6)Citado por Armenta Hernández,Op cit. p 55.

Encontramos como ventajas:

- 1.- Que permite a la propia administración la autocorrección de resoluciones erróneas, arbitrarias y a veces hasta dolosas que emite.**
- 2.- Sirve también para un eficaz control de la legalidad en los actos de la autoridad administrativa.**
- 3.- Es una ventaja para el particular porque la autoridad puede resolver conforme a justicia y no conforme a derecho, o sea que dicha autoridad podrá tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no tomaría.**
- 4.- También para el particular, si fuera favorable la resolución será mas expedita la justicia.**
- 5.- El recurso actúa también para depurar los casos, para la defensa , y evita que exista mucho trabajo en los tribunales.**
- 6.- Le permite conocer a la autoridad sobre defectos legislativos, que pueden ser lagunas o fallas de técnica legislativa que no convendría que se exhibiera**

en los tribunales y mucho menos que se publicara. Como desventajas encontramos:

1.- Es considerado por el particular que al darse cuenta la administración de que no tiene la razón, procurará retardar lo mas posible la solución del caso.

2.- Muchos funcionarios consideran que al resolver los recursos, siempre deben dar la razón a la administración.

3.- Por regla general las decisiones importantes se llevan de acuerdo con la autoridad superior, por lo que al promover el recurso administrativo se teme que la resolución recurrida en la mayoría de los casos se confirmará, por lo tanto la autoridad que lo emite presume que el acto será recurrido y busca con el superior jerárquico argumentos que no nulifiquen el acto que emite.

Al haber hecho los señalamientos anteriores podemos ver que las desventajas adjudicadas a los recursos administrativos no recaen en si sobre éstos sino en la actitud de las autoridades que los resuelven.

Debemos añadir para finalizar este punto que estos medios de defensa garantizan el control de la legalidad de los actos administrativos así como la garantía de audiencia.

Señalaremos además que todo ordenamiento que regule actos de autoridad debe contener su recurso para poder defenderse ante la propia administración antes de acudir a la vía jurisdiccional

3.4 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Ya han existido variadas discusiones sobre la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, para algunos es considerado como derecho de instancia del particular, para otros es solo una prerrogativa de la autoridad.

Otros autores establecen como naturaleza del recurso administrativo que es técnico y jurídico, y para otros esta es de un acto jurídico.

Además hay autores que señalan a la misma como un derecho del particular.

Para Armienta Hernández el recurso administrativo sirve como oportunidad que se le da a la administración pública para corregir sus errores.

Pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una

prerrogativa a la autoridad, sino mas bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.(7)

Mencionaremos por último como cataloga el maestro español Niceto Alcalá Zamora al recurso administrativo :

Dice que es una de las especies de la autodefensa, por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su finalidad primordial.(8)

Ahora bien, se quiere aparentar que el recurso administrativo es un medio de defensa para los particulares ante la administración, en el que ésta decide sobre cuestiones o situaciones de hecho o de derecho sobre el conflicto, sin seguir alguna técnica, como si fuera una discusión entre particulares y después se acudiera a un juicio para resolver sobre ésta.

Empero, se estima que el recurso administrativo es eminentemente técnico y

(7) ARMENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Op. cit. p.58

(8) Idem Op. cit. p.58

jurídico. El desconocimiento o menosprecio de esta característica trae consigo el hecho de que muchos particulares, no obstante de que tienen la razón, por estar mal informados o asesorados pierden la oportunidad de la defensa.

De lo anterior se desprende que si al agotar el recurso administrativo el interesado no ofreció las pruebas idóneas que demuestran la ilegalidad del acto impugnado ni formó los debidos argumentos en la fase contenciosa, no podrá presentar nuevas, sólo las supervinientes, ni tampoco podrá mejorar sus argumentos, pues el órgano jurisdiccional juzgará el acto reclamado con los mismos elementos que la autoridad administrativa tuvo a su alcance para emitirlo, salvo que se haya negado a admitir pruebas o analizar todos los argumentos que se le expusieron, o que en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución no se le haya dado oportunidad al actor de ofrecer medios de prueba. (9)

Juan Carlos Cassagne dice que tratándose de una declaración de voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho.

(9) MARGAIN MANATU, Emilio. Op. cit. p. 26

No debe confundirse pues, el derecho de recurrir, que es emanación conjunta del derecho de presionar a las autoridades y de la garantía de defensa trasladada al plano administrativo con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre. (10)

En atención a lo anteriormente señalado diremos que el recurso es una instancia que está en contra de la resolución de una autoridad y no una pugna de derechos particulares, así podemos ver que el recurso administrativo es un acto jurídico que trasladado a la administración puede considerarse como un acto administrativo, y a instancia de impugnar una resolución, como un

derecho, la cual se objetiviza mediante un acto del administrado que crea junto con otros actos de autoridad la figura procedimental denominada recurso.

Señalaremos para terminar este capítulo que el objeto primordial de los recursos administrativo es el control de la legalidad de los actos administrativos, que además, como nos lo señala Rafael Bielsa, tiene otros cuatro objetivos que son:

La autolimitación de las facultades discrecionales; controlar jurisdiccionalmente la actividad administrativa; expresar la protección de los derechos e intereses de los administrados; y una forma de control central para los órganos descentralizados.

(10) Citado por Amenta Hernández. Op. Cit. p. 59.

CAPITULO IV

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SEGUNDA PARTE

4.1 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Existen diversas clasificaciones sobre los recursos administrativos, desde aquellos que los dividen en dos grandes grupos ,hasta los que hacen una clasificación mas amplia. A continuación veremos algunas :

Para Nava Negrete los recursos administrativos pueden ser divididos en dos grandes grupos o tipos:

Los que conocen y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial.

Convenimos en llamar a los primeros recursos de consideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende a esta separación la actitud de considerar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto , y al rever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.(1)

Para Agustín A. Gordillo se clasifican en tres rubros:

(1) Citado por De la Garza, Sergio Francisco, México 1990. Editorial ; Porrúa .S.A. p.843

por su origen legal y expreso; por su origen reglamentario; y por su origen análogo e interpretativo.

Con relación al origen legal y expreso menciona el recurso de reclamación administrativa previa; por lo que hace al origen reglamentario señala que corresponde a los recursos revocatorios jerárquicos y jerárquicos impropios; y por lo que atañe a la clasificación de origen análogo e interpretativo, enumera a los recursos jerárquico no reglado, de reconsideración y de revisión. Dentro de esta última subespecie incluye a las reclamaciones de queja y de denuncia. (2)

Armienta Hernandez clasifica los recursos administrativos de la siguiente manera.

El recurso administrativo ante la misma autoridad :

Este tipo de recursos son aquellos que se interponen ante la misma autoridad administrativa que emitió la resolución que va a ser objeto de impugnación.

(2) Citado por Armienta Hernandez , Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, segunda edición, Mexico 1992, Ed. Porrúa S. A. p.71.

Señala además que estos tipos de recursos han sido los mas criticados dado que las autoridades que resuelven tienden a confirmar el acto.

Como se puede apreciar existen varias leyes administrativas que completan este tipos de recursos, y que van en contra de la tendencia de varios autores que siguen la idea de promover recursos ante autoridades diversas o superiores.

Este tipo de recursos han recibido varios nombres como ;recurso de reconsideración, reposición, oposición, de gracia, etc.

Los recursos administrativos ante una autoridad superior y ante órganos especializados:

En la actualidad, como ya hemos señalado existe una tendencia a que los recursos administrativos se promuevan ante autoridades diversas o jerárquicamente superiores, con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

Estas autoridades ante las que se promueva el recurso también tienen sus desventajas como pudiera ser que la autoridad superior jerárquica tienda o esté propensa a confirmar la resolución impugnada; así como que la autoridad creada sólo para resolver recursos puede caer en la falla de que no tome en

cuenta todos los aspectos de las dependencias, y por otra parte puede ser una unidad muy poderosa.

Para nosotros no está considerada esta tendencia como negativa dado que al poderse crear órganos especializados se podrá pugnar por una justicia verdadera, además de que se le daría una mayor garantía al administrado.

El recurso jerárquico, que se promueve ante una autoridad superior con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior :

Este recurso a juicio del citado autor es una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, y se promueve ante el superior jerárquico para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesionan un derecho o interés legítimo del recurrente, e implica a la vez una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa.

Este autor estima también que los requisitos de procedibilidad más importantes son: Que una ley lo prevea; y, que la autoridad superior tenga competencia para conocer del recurso.

Se observa también que en ocasiones, al establecerse en una ley un recurso no se incluye determinar exclusivamente el órgano administrativo que deba conocer dicho recurso y resolver lo que proceda.

El autor nos da diferentes clases de recursos jerárquicos:

El recurso de súplica :

Es un medio de defensa que se presenta ante la máxima instancia gubernamental de un país, ya sea ésta el Presidente de la República o ante el consejo de ministros. Este tipo de recurso no existe en nuestro país, sólo existe en países con sistemas parlamentarios.

El recurso de revisión:

Es el comúnmente utilizado y se puede presentar ante la misma autoridad o una diversa.

El recurso administrativo ante autoridades autárquicas :

La autoridad autárquica es aquella de la administración pública que cuenta con personalidad y patrimonio propio.

Estas tienen dos tipos de controles, uno que se ejerce por los mismos órganos de control interno; y el otro que se realiza por una autoridad diversa.

Por lo que hace al primer grupo podemos afirmar que no representa ningún problema jurídico por tratarse de un recurso administrativo similar al establecido en las entidades centrales.

En donde existe problema es en los recursos que tienden a controlar el ente autárquico por órganos externos

En conclusión es de convenir el establecimiento de recursos de carácter externo, esto es, ante el organismo centralizado coordinador del sector al cual corresponda la autoridad autárquica, independiente de los recursos internos consignados en la ley reguladora de la entidad. (3)

Emilio Margain nos da su definición de la siguiente manera:

(3) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Segunda Edición. México 1992, Ed Porrúa S.A. pp.73-78.

En atención a la autoridad ante quien se interpone:

Existen tres tipos de recursos en atención a la autoridad ante a la que se interpone, los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

En atención a quien lo interpone -

Atendiendo a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en : por quien tenga interés legítimo directo y por quien tenga interés legítimo indirecto.

En atención al objeto que se persigue.

Se clasifica en recurso de consideración o de revocación, y de revisión.

El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto; o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la

resolución impugnada, por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimiento.

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

En atención a la materia -

La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas al derecho administrativo en su mayoría, y otras al derecho privado.

En atención al ordenamiento que lo establece.-

Es ley formalmente ejecutiva el ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad, y que es un reglamento el ordenamiento expedido por el poder ejecutivo, salvo los casos de el decreto ley y decreto delegado.

De aquí se desprende que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento.

El reglamento prevee la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trata de un ordenamiento autónomo, ya que en este caso el reglamento no estará violando o excediéndose de ley alguna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que expida para detallarla no puede establecerse, y si lo establece, debe entenderse a éste como opcional para el afectado, ya que de otra forma implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que reglamenta, restringiéndose indebidamente los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como es en nuestro caso el Código Fiscal de la Federación.

En atención a su naturaleza:

Se clasifican los recursos administrativos en obligatorio y optativo.

El obligatorio es el caso en el que el particular debe agotarlo antes de ir al juicio.

El optativo es cuando queda a criterio del particular el agotarlo o bien acudir directamente al juicio.

En atención a nuestra legislación federal:

Los podemos dividir en dos grandes grupos :los recursos administrativos y los recursos existentes en ordenamientos tributarios.

Los recursos existentes se clasifican en especiales y generales .Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que tienen el carácter de especiales , como lo son todos los previstos en las leyes administrativas, por ejemplo el que establece la ley aduanera en su artículo 142.

El recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto por los ordenamientos no especiales.

Clasificaciones de recursos administrativos en diversos países.

En el derecho alemán:

Fritz Fleiner, un reconocido autor alemán de la siguiente clasificación: El medio normal de protección jurídica lo constituye el recurso de alzada, pero también existe el recurso formal y el recurso administrativo.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El primero es el medio jurídico más generalizado del derecho administrativo alemán, una ordenanza del estado de Baden caracteriza con precisión su esencia:

Este va dirigido a la jerarquía superior, es decir a la autoridad administrativa de más categoría que aquella que dictó los actos administrativos, el recurso se resuelve dentro de la misma estructura administrativa.

En este país los órganos de control por lo general son también los que entienden en los recursos. Pero existe la posibilidad de que para determinados asuntos la ley instituya órganos de reclamación especiales independientes de los órganos de control.

Para numerosas materias de la administración, el legislador ha constituido organismos colegiados para entender de los recursos, e incorporado expresamente elementos de la administración local.

El mismo autor señala que la reclamación y la queja no son otra cosa que medios incompletos de que dispone el ciudadano.

Clasificación en el derecho español.

El autor Gonzalez Perez nos indica que la clasificación se hace teniendo en cuenta el órgano que debe resolver el recurso, el carácter de los actos objeto de impugnación, o los motivos de recurso.

Según este autor la clasificación más útil desde el punto de vista del régimen de los recursos es aquella que distingue los siguientes tres grupos:

Ordinarios.- Son aquellos que proceden normalmente en relación con los actos administrativos cualquiera que sea la materia sobre la que verse, en las que se den las condiciones genéricas establecidas en la ley, son estos los recursos de alzada y de reposición, y en cierto sentido el escrito de queja.

Especiales.- Son aquellos que solo pueden plantearse en los casos expresamente previstos en la ley que es la que especifica concretamente cual será el recurso admisible, pudiendo también preveer su tramitación.

Extraordinarios o Excepcionales - Son los que proceden en casos muy particulares, cuando no existe mérito ya para el planteamiento de los recursos ordinarios o especiales, principalmente por haber quedado firme el acto administrativo observable.

Clasificación en el derecho Argentino.

Manuel María Díez, al hacer referencia a los recursos administrativos los divide en dos grandes grupos que son los recursos reglados y los no reglados.

Los reglados pueden tener su fuente en la ley formal o ser de origen reglamentario.

Los no reglados son aquellos cuya existencia es implícita, por implicar preceptos constitucionales que aún no fueron objeto de reglamentación por parte de la autoridad pública.

A los recursos reglados los divide en dos clases: Reglado de carácter general, y reglado de carácter especial.

Los primeros se dan contra todo acto administrativo que afecte los derechos subjetivos o intereses legítimos del recurrente.

Los especiales se dan contra actos dictados en determinada materia que afecten los derechos subjetivos de los interesados.

4.2 CARACTERES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Dentro del presente trabajo también consideramos importante el hecho de señalar las características esenciales de los recursos administrativos. Haremos mención de lo que son para Armenta Hernández los caracteres del recurso administrativo.

El citado autor señala como meta primaria, a su finalidad, que es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho. Además nos señala otra característica que es la de que el recurso siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución.

Recordando los capítulos anteriores, el recurso administrativo se puede presentar, ya sea ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado o bien ante una autoridad superior, en la inteligencia de que siempre deberán ser órganos pertenecientes a la administración activa.

Esta particularidad es de fundamental importancia, porque en el caso de que el recurso fuera presentado ante otra clase de autoridad, se cambiaría el tipo de recurso y pudiera ser como ejemplo el que lo interpusiera ante una autoridad judicial, en cuyo caso el recurso sería jurisdiccional y no administrativo.

El mismo autor observa otra nota específica que es el objeto del recurso administrativo ; el reaciertamiento de actos de la administración pública.

Por lo anterior, un acto de carácter legislativo no sería imposible impugnarlo por medio de un recurso administrativo y mucho menos por un acto del poder judicial.

Diremos por último , que los recursos administrativos tienen como finalidad además de ser medios de control, el de mantener la legalidad. (4)

De todo lo que se ha exhibido, se puede distinguir claramente a través de sus notas esenciales a los recursos administrativos, dado que los señalamientos hechos por Armienta Hernandez, no dejan lugar a dudas.

4.3 ELEMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Creemos que para complementar el presente trabajo es necesario conocer los elementos del recurso administrativo ,que son básicos para su existencia, validez y procedencia.

(4) Op Cit.pp.79,80.

Para estudiarlos, tomaremos como base dos clases de estos como son los elementos esenciales y los secundarios. Los esenciales son aquellos que como su nombre lo indica son consustanciales a la existencia y validez del acto, en cambio los elementos secundarios son aquellos cuya ausencia no vicia o constituye una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador no origina la inexistencia del recurso.

Margain Manatou señala como elementos esenciales de validez de los recursos administrativos a los siguientes:

a) que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y,

b) la existencia de una resolución administrativa..

Como ya hemos visto el recurso administrativo se clasifica atendiendo al ordenamiento legal que lo establece, por lo que en ocasiones el recurso administrativo debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento formalmente legislativo y, en otros casos puede preverse en un ordenamiento expedido por el poder ejecutivo, como es el caso del reglamento autónomo, los llamados decretos de ley, y el decreto delegado.

En relación al segundo elemento de los recursos administrativos cabe mencionar que no solo con la existencia de una resolución administrativa dirigida a un particular implica que debe impugnarse en un recurso administrativo, sino que debe tener las siguientes características:

Que sea definitiva; esto es cuando no admite revisión de oficio, o cuando la autoridad no puede por sí modificar su propia resolución.

Que sea personal y concreta, por lo que no se puede agotar el recurso administrativo contra resoluciones de carácter general, abstracta e impersonal.

En tercer término tenemos que la resolución debe causar un agravio; es decir, que la misma origine un perjuicio, lesione un interés legítimo directo o indirecto.

Que conste por escrito; tenemos que hoy el recurso administrativo procede en las hipótesis previstas no sólo en contra de la resolución que consta por escrito, sino que también la derivada de una negativa ficta, que representa el significado que se da al silencio de una autoridad una vez transcurrido el término, que en la actualidad es de cuatro meses desde la fecha en que se planteó un problema ante la autoridad hacendaria.

Que la resolución sea nueva ; esto significa , que lo que ella resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido consentidos expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo, ni materia de un juicio, ni tampoco de un recurso especial.

Como elementos secundarios señala el citado autor, los siguientes:

- a) Término dentro del cual se debe hacer valer.**
- b) Autoridad ante quien debe hacerse valer.**
- c) Periodo de admisión de pruebas.**

d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez que se han desahogado las pruebas.

e) Momento en que empieza a correr el termino;y

f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.(5)

Dentro de éste capitulo Sergio Francisco de la Garza nos da una muy completa descripción de los recursos administrativos, dividiendolos en escenciales y de su naturaleza.

Los escenciales son :

Ley que establezca el recurso; para él la doctrina coincide con éste requisito común para todos los recursos administrativos. El recurso administrativo no existe, en ausencia de ley, dice Carrillo Flores. (6)

Un acto administrativo impugnado; el recurso no puede concevirse sin la existencia de un acto administrativo, contra el cual se promueve el recurso, con

(5) MARGAIN MANATU,Emilio, El Recurso Administrativo en México.2a Edición, México 1992.Editorial Porrúa, S.A.pp.49-61.

(6) Citado por Sergio Francisco de la Garza,op cit.p846

el objeto de revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo.

La autoridad administrativa ante quien debe promoverse ;.se debe estudiar a la autoridad que debe resolverlos en relación con cada recurso en particular.

La afectación de un derecho o de un interés jurídico del recurrente;el acto ilegal o lesivo de la autoridad tributaria debe además, lesionar un derecho subjetivo o un interés jurídico del recurrente.

Obligación de dictar resolución en cuanto al fondo; la tramitación del recurso debe concluir con una resolución en que se revoque , modifique o confirme el acto o procedimiento impugnado o se dicte un nuevo acto que sustituya al impugnado.

Los elementos de Naturaleza de los recursos administrativos son :

El plazo de interposición y la autoridad a quien se presente. El autor señala como ejemplo de éste elemento el Código Fiscal Federal que establece que son dentro de los cuarenta y cinco días siguientes aquel en que haya surtido efecto su notificación, o el día en el que el afectado haya tenido conocimiento del mismo.

Las formalidades. En este elemento De la Garza nos señala que el Tribunal Fiscal Federal ha resuelto que los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, por lo que es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación" cuando el ocurso que se presenta ante la autoridad reúne los elementos suficientes al inferir que se trata de esa instancia. RTFF, 2a Epoca, Número 58 y 69, pp.266 y 252.

Tramitación y recepción de pruebas. En los recursos administrativos en el escrito de interposición del recurso deben ofrecerse las pruebas, también acompañando la prueba documental y la pericial en dicho escrito.

La improcedencia del recurso. Nuevamente el autor nos remite al Código Fiscal Federal que señala como causas de improcedencia:

I.- Que el recurso no afecte el interés jurídico del recurrente,

II.- Que se trate de una resolución dictada en recurso establecido en otras leyes fiscales.

III.- Que haya sido impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación,

IV.-Que se hayan consentido, entendiéndose por conocimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V.- Que el acto impugnado en el recurso sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI.-Cuando no se expresa agravio alguno contra los mismos, y .

VII.-Cuando sean revocados los actos por la autoridad.

Resolución. La resolución que ponga fin al recurso puede tener alguno de los siguientes sentidos:

I.- Desecharlo por improcedente

II.-Confirmar el acto impugnado.

III.-Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV.-Dejar sin efectos, es decir, modificar el acto impugnado.

V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. (7).

(7) Op.Cit. pp.849-854

CAPITULO V

RECURSOS ADMINISTRATIVOS .TERCERA PARTE

5.1. CONCEPTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En variadas ocasiones equivocadamente se ha tratado de agrupar dentro del mismo género que el de los recursos administrativos a otras figuras jurídicas como el derecho de petición, la autotutela o la reclamación. Para poder tener una identificación mas clara con lo que son los recursos administrativos y no confundirlos con otros medios de impugnación, haremos en este capítulo referencia a dichas figuras y a establecer una clara distinción entre ellos.

El derecho de petición y los recursos administrativos.

En algunas ocasiones se ha considerado que el recurso administrativo es un derecho de petición, y autores como De la Garza, han llamado al derecho de petición como un recurso no legal.

El derecho de petición esta consagrado en el artículo 8 de nuestra Constitución, dentro del capítulo de las garantías individuales, y específicamente de las garantías de legalidad, dice a la letra: " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podran hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al **petionario** " .

Una de las diferencias entre el derecho de la petición y los recursos administrativos, es la del procedimiento de creación de la resolución que **deben dar** .

Si bien a las dos figuras se les exige que emitan éstas ,en el derecho de petición sólo tiene esta obligación y no la de seguir un procedimiento determinado, en cambio en los recursos administrativos la autoridad está obligada a seguir un **procedimiento determinado para emitir su resolución**.

Otra diferencia que podemos señalar entre estas dos figuras es que en los recursos administrativos se necesita, por ser un elemento esencial de éstos, que **exista un acto de autoridad**, es decir una resolución dictada por un órgano de la administración, y en el derecho de petición no se requiere de esto.

Consideramos que estas diferencias que se han señalado nos dejan claras la

individualización de éstas figuras y el por qué no deben confundirse.

La autotutela y los recursos administrativos.

La autotutela se puede considerar como una actitud espontánea, mediante la cual la propia autoridad revoca, reforma o suspende un acto administrativo, y no puede considerarse como un derecho subjetivo de los administrados, de aquí se puede ver la diferencia entre la autotutela y los recursos administrativos, dado que en ésta no se necesita que se promueva en contra de un acto de autoridad, sino que la propia autoridad por no realizar un acto con consecuencia jurídicas ilegales, de forma unilateral revisa sus actos, en cambio en aquellos sí se necesita la promoción del recurso.

Debemos señalar que esta autotutela de la autoridad se encuentra restringida dado que no puede en forma libre modificar un acto que beneficie a un particular.

En relación con este tema, Carrillo Flores nos dice:

La autotutela de la administración pública deriva de la posibilidad en que la administración se encuentra en los casos que enseguida vamos a especificar, para revocar, para reformar, o para anular o suspender una decisión

administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la administración, sino mas bien de una acción espontánea, oficiosa de ésta o de una simple denuncia del particular, que puede ser un interesado en el caso, pero titular, de lo que precisamos como interés simple, interés al que el derecho objetivo no ha asociado como consecuencia jurídica la posibilidad de una pretensión individualizada. (1)

La Reclamación y los Recursos administrativos.

La reclamación es una expresión de inconformidad misma que puede tener o no fundamento jurídico, y por tal motivo no presenta ninguna formalidad, sólo la de presentarla por escrito mediante el cual se haga valer la inconformidad, ante la autoridad que emite el acto por el cual se está inconforme.

La reclamación es considerada como una especie de derecho de petición, en el cual la autoridad solo estará obligada a contestar este escrito, por cumplimiento señalado en el artículo octavo de nuestra constitución, esto es su fundamento

(1) Citado por ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 2a Edición, México, 1992, Ed Porrúa. S.A.p.88.

legal o su único sostén jurídico dado que no se encuentra normado en una ley secundaria.

5.2 EL PROCEDIMIENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Ahora haremos mención sobre la mayoría de los aspectos que se involucran en el procedimiento administrativo de los recursos, tales como los requisitos de procedibilidad, los principios rectores del procedimiento, las formalidades de los escritos, y algunos elementos pertenecientes al procedimiento.

Requisitos esenciales para la admisión del recurso administrativo.

Primero señalaremos los requisitos presupuestos, que la mayoría de los autores les han dado carácter de esenciales y necesarios para la procedencia del recurso administrativo

Se puede establecer, que el procedimiento de los recursos administrativos debe ser de forma sencilla, y no ser tan complejo como el procedimiento de la vía jurisdiccional; a esta aseveración se le pueden dar dos razones:

1) Tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada .

2) Al no existir contienda respecto de intereses privados, predomina el interés público sobre los particulares

Para aclarar lo anterior, diremos, que si bien es cierto que por omisión de un requisito esencial o formal señalado para promover un recurso administrativo en cualquier ley o reglamento que lo contemple de la materia que sea, provoca el rechazo de éste, pero a nuestro juicio no debe de desecharse de plano el recurso, sino que la autoridad que conozca del recurso deberá conceder un plazo, es decir, un término para poder subsanar la omisión cometida.

Ahora bien, si agotado el plazo dado para subsanar la omisión el promovente no cumplió con la prevención de la autoridad y los requisitos que no subsanó son esenciales, el recurso debiera rechazarse por improcedente.

Enunciando los requisitos esenciales para que el recurso sea procedente, señalaremos que el primero es que el acto administrativo sea definitivo. Esto es,

que un acto de mero trámite no podrá ser impugnado por un particular. Los autos de esta especie por su naturaleza no afectan al particular en su esfera jurídica, pues el perjuicio real lo origina la resolución definitiva, cuando adolece de un vicio de ilegalidad.

Para concretizar diremos que, los elementos esenciales para la procedencia del recurso administrativo a nuestro juicio, son:

- a) Un acto administrativo definitivo
- b) Capacidad jurídica para interponerlo.
- c) Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente. (interés jurídico)

En el supuesto de que no se contara con éstos elementos indispensables para la admisión del recurso, será la autoridad competente para decidir sobre el fondo del asunto, la que determine la improcedencia del mismo. (2)

Requisitos formales para la admisión del recurso administrativo.

(2) GORDILLO, Agustín, Citado por Armienta Hernandez, Op Cit.p. 92.

Además de los llamados esenciales, existen otros requisitos, que de ser omitidos impiden la tramitación del recurso y en consecuencia, crean causales de improcedencia.

Empezaremos por el requisito de que el recurso debe ser por escrito, claro, con el objeto de que la autoridad conozca sin lugar a dudas que es lo que pretende el recurrente.

Otros requisitos que se les puede dar el nombre de formales, y que deben ser mencionados, son los siguientes:

1.- Señalar la autoridad responsable que emitió la resolución.

Este señalamiento es de fundamental importancia porque con él se puede determinar si el acto emana de una autoridad competente.

2.- Citar la resolución que se reclama

El objetivo de éste requisito es dar a conocer a la autoridad que va a resolver el acto o actos impugnados, porque en ocasiones en un mismo recurso se pueden combatir varios actos administrativos.

3.- Exposición de antecedentes

Este requisito proporciona a la autoridad la oportunidad de cerciorarse del verdadero sentido del recurso y así podrá corregir los vicios de ilegalidad del acto recurrido, en su caso. Por falta de este requisito no podrá desecharse el recurso, pero en el caso de que falten deberá apercibirse al promovente.

4.- Cita de los preceptos legales violados.

Todos los recursos deben contener la enumeración de los preceptos legales violados a juicio del promovente. Es decir todo recurso debe de estar fundado.

En caso de que faltara este requisito o de que no haya quedado claro cuales fueron violados deberá requerirse al promovente para subsanar lo anterior.

5.- Capítulo de pruebas .

Las pruebas serán necesarias sólo en los casos en que en el recurso no se combatan puntos de derecho, por que en este supuesto no se necesita aportar pruebas , sólo en aquellos casos en el que el promovente requiera probar algo tendrá éste la carga de la prueba para que se pueda dar una aplicación correcta del derecho.

Además de los requisitos anteriormente enumerados, el particular deberá acompañar a su escrito de demanda los siguientes documentos:

- a) Los documentos que acrediten la personalidad, cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.
- b) El documento que haga constar el acto impugnado.
- c) Constancia de la notificación del acto cuya ilegalidad se reclame, en su caso.
- d) Las pruebas en que apoye su pretensión, cuando estas se encuentren a su disposición. Si no fuese así deberá señalar el archivo o el lugar en que pueda localizarse. (3)

El escrito del recurso administrativo .

(3) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Op Cit. p.94.

Todo escrito de recurso debe dar a conocer a la autoridad sobre todos los razonamientos necesarios para poder demostrar la ilegalidad del acto impugnado, puede tener la extensión que se requiera, pero sin pecar de tediosa

Tiene gran importancia que el escrito sea elaborado por un abogado dado que existirá mayor técnica conforme a las reglas de la lógica jurídica, para asentar consideraciones de derecho que descubran las casuales de anulación.

Esto puede expresarse apoyándose en una persona que tenga preparación jurídica, que es quien está en aptitudes de hacer una clara impugnación del acto administrativo.

Es importante que en el escrito exista un orden, es decir, el recurso debe de ser concatenado en lo que expresa para poder tener una hilación de lo que se aduce en el recurso y así lograr que éste sea mejor comprendido.

Por último haremos mención de que primeramente se deberán exponer las violaciones que se consideren más importantes y, posteriormente las de menor importancia.

Lo anterior con el objeto de evitar que el órgano que conozca del recurso no estudie con profundidad las cuestiones planteadas posteriormente, pese a que

el que conoce del recurso tiene la obligación de conocer todas y cada una de las cuestiones planteadas.

La resolución administrativa definitiva.

Debe en primer término hacerse una diferenciación entre las resoluciones de los recursos en vía administrativa y las resoluciones en la vía jurisdiccional. En éstas se resuelven controversias de intereses particulares, en cambio en los recursos administrativos lo que se persigue es obtener la legalidad o la ilegalidad del acto. es decir, que los órganos de Estado se apeguen al principio de juricidad.

Se puede dar un concepto de la resolución de los recursos administrativos diciendo que es el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la legalidad o ilegalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública. (4)

Efectos de la resolución administrativa .

(4) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Op. Cit. p.100

Si el recurso reclama un vicio de forma, la autoridad no tendrá que conocer sobre el fondo del asunto, sino que sólo se deberá limitar a la cuestión planteada y, en su caso resolver sobre la misma dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto una vez que se subsane la irregularidad, pero si el recurso ataca el fondo se declarara la nulidad del acto, en su caso.

En el derecho positivo mexicano la interposición de un recurso siempre tendrá por objeto la anulación, la modificación, o la ratificación de un acto administrativo.

Los efectos de la definitividad.

Esto quiere decir que al resolverse un recurso administrativo esta resolución adquiere el carácter de definitiva, y por lo tanto, sólo queda al particular en el caso de que esté inconforme con la resolución acudir a otra instancia como pudiera ser el proceso contencioso administrativo, o en su defecto el juicio de amparo.

La resolución administrativa del recurso no requiere de una formalidad estricta, sino que sólo se cumpla con el requisito establecido en el artículo 16 de nuestra Constitución, en el sentido de que la resolución debe ser emitida con su debida motivación y fundamentación, esto es que debe dar el razonamiento lógico por

el cual se resolvió de determinada manera, y señalar los preceptos legales que le sirvieron como base a la resolución

La terminación del recurso administrativo.

Existen tanto formas normales como anormales para la terminación del recurso administrativo.

La causa normal es el acto final de reaceramiento, el cual esta revestido de definitividad y el particular sólo tendrá otras instancias de defensa con el carácter de jurisdiccional.

También existen las causas de terminación anormal del recurso, y son el desistimiento, la revocación y la caducidad de la instancia.

El desistimiento es un acto unilateral que realiza el particular en el cual se desiste, esto es porque se da cuenta de que no tiene la razón o en su caso porque llegó a un acuerdo con la autoridad, se considera que es anormal porque no se entra al estudio de los conceptos de violación que contiene su recurso.

La revocacion es otra causa anormal de terminación, en la cual la autoridad anula el acto que se combate

La caducidad es otra, en la cual por falta de actividad procesal del recurrente, se termina la instancia.

En conclusión de todo lo anterior podemos decir que los recursos administrativos se inician con un acto formal consistente en la presentación del escrito en el que el recurrente plantea y fundamenta el recurso. La mayoría de los autores coinciden en el que recurso debe interponerse por escrito, aunque algunos aceptan la posibilidad de que en ciertos casos puede admitirse la presentación verbalmente.

Con respecto al contenido de dicho escrito se admiten en general los siguientes elementos:

- a) La designación del órgano administrativo ante el cual se presenta.
- b) Nombre y domicilio de la persona autorizada para oír notificaciones del recurrente.
- c) Acto impugnado.
- d) Alegación de los presupuestos de hecho y fundamentos de derecho en que

se basa la impugnación.

e) La petición, en su caso, de una determinada conducta o acto administrativo, que el recurrente considera verdaderamente legítimo.

f) Lugar, fecha y firma del recurrente

Gordillo nos señala ciertos principios que deben ser considerados en la estructuración interna de los recursos:

1.- Exhaustividad, o sea plantear correctamente todos los aspectos de la cuestión debatida en los recursos

2.- Concisión, o sea evitar extenderse demasiado en el escrito.

3.- Sistematización, es decir, exponer los hechos y fundamentos de derecho en forma ordenada y fácilmente comprensibles.

4.- Graduación de los argumentos, exponiendo en primer término los mas serios y fundados, y luego los que se refieren a circunstancias accesorias de la cuestión en debate.

5.- Precisión y claridad evitando equívocos o interpretaciones erróneas.

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

Del principio de oficialidad deriva una consecuencia de suma importancia en el procedimiento administrativo y especialmente en los recursos administrativos, lo que interesa es determinar la realidad de los hechos y de las relaciones jurídicas establecidas sin tenerse en cuenta si estos han sido alegados o no por el sujeto particular.

En la práctica no siempre se tiene presente esa exigencia en el trámite de los recursos, esa exigencia de la verdad material, limitándose la administración a considerar las alegaciones hechas por el recurrente, con arreglo a las pruebas que éste ha aportado.

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

- a).- La producción de informes y asesoramiento por la misma administración;
- b).- La producción de pruebas, tendientes a acreditar los hechos y circunstancias que deberán considerarse al dictar la resolución.
- c).- La audiencia del interesado

En relación a la primera de las etapas, los informes son constancias expedidas por los órganos administrativos sobre la base de documentos, registros, exámenes, etc. mismos que obran en su poder o practican sobre ciertos puntos o cuestiones que le son requeridos especialmente. Los informes emanados de autoridades administrativas son de importancia en el proceso administrativo, toda vez que tiene a su favor una presunción de veracidad.

Los informes pueden ser imperativos o facultativos.

Son imperativos aquellos que por estar previstos dentro de las normas legales deben de cumplirse necesariamente.

Son facultativos los informes que el sujeto administrativo puede o no solicitar.

La etapa probatoria es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que servirán de fundamento a la decisión del

procedimiento Dentro del derecho español la prueba puede ser llevada a cabo ya sea a petición del recurrente o de oficio, por decisión del sujeto administrativo.

Si la solicita el interesado es con el objeto de demostrar hechos, condiciones o circunstancias que se refieren a su derecho, dentro de las pretensiones articuladas en el recurso.

Dentro del procedimiento administrativo impera el principio de la verdad material, por lo que aunque el interesado no aportara pruebas, la administración puede tomar las medidas necesarias de prueba a fin de determinar la realidad efectiva de los hechos que serán considerados. Esto ocurre en nuestro sistema de derecho administrativo ya que los órganos administrativos se limitan a dictar su resolución considerando únicamente las consecuencias que obran en los expedientes, rigiéndose por el principio de verdad formal.

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

La audiencia del recurrente implica dos posibilidades:

a) Que el recurrente actúe las alegaciones que crea oportunas en cualquier etapa del procedimiento.

b) Que inmediatamente antes de que se dicte la resolución del recurso, realice una alegación general sobre todo lo actuado.

Una vez completado el trámite de los recursos, se llega a la conclusión de los mismos que puede ser de diversas formas mismas que trataremos más adelante.

5.3 EFECTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como primer efecto que se desprende de los recursos administrativos, es que al interponer éste, se da la interrupción del plazo para que el acto impugnado tenga el carácter de ejecutorio.

Con relación a este efecto puede presentarse el problema de que el recurso sea promovido por una autoridad incompetente, es decir, si al tramitarse de esta forma el recurso también se suspende el plazo para que sea ejecutorio el acto. Armienta Hernández considera que si se debe interrumpir dicho plazo, siempre y cuando la incompetencia se refiera al grado o a la cuantía, pero no sucederá esto si la incompetencia se da por razón a la materia.(5)

También podemos encontrar que se da la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Pero primero daremos un concepto de lo que es suspensión, desde un punto de vista general, señalaremos por lo tanto la definición de Burgoa al respecto: es el acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas a algo positivo, consistente en impedir para

(5) Armienta Hernández, Gonzalo, Op.Cit p.107.

lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.(6)

De lo anterior se puede decir, que el efecto mas importante del recurso administrativo es la suspensión, por tal motivo estudiaremos los puntos de esa figura.

Los autores de derecho administrativo tienen criterios distintos sobre cuando opera la suspensión del acto administrativo. Algunos señalan que ésta opera desde el momento en que se presenta el recurso, otro dicen que ésta se da cuando se garantizan las consecuencias de la suspensión .Para Agustín A.Gordillo , la interposición del recurso administrativo suspende los efectos del acto impugnado, salvo la resolución expresa en sentido contrario de una autoridad administrativa competente.

Dicha resolución expresa deberá ser para cada caso concreto fundada, y razonablemente justificada.(7)

(6) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, México 1991, Ed. Porrúa S.A.p.710.

(7) Citado por Armienta Hernández, op.cit.p.108

Héctor Jorge Escóla sostiene en términos generales que la suspensión del acto administrativo no se produce " ipso jure " por la sola interposición del recurso.

Solo opera bajo las siguientes condiciones:

A.- Cuando el ordenamiento jurídico disponga expresamente que el recurso planteado produzca efectos suspensivos.

B.- Cuando la administración, ya sea de oficio, o a petición de parte interesada, disponga la suspensión de la ejecución del acto impugnado.(8)

En México la tendencia es que la suspensión se otorgue cuando se haya otorgado la garantía del interés fiscal, y no solo por la interposición del recurso .

La suspensión solo se podrá otorgar sin presentar garantía cuando por excepción una norma lo dispone, si el acto adoleciera de nulidad manifiesta.

Señalaremos por último que la suspensión solo surtirá efectos durante la tramitación del recurso, al resolverse este y confirmar el acto, la autoridad competente podrá ejecutar el acto, salvo que el recurrente lo ataque en vía jurisdiccional. Cabe agregar que la suspensión se debe solicitar en el mismo

(8) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo . Op.cit p.108

momento en que se presenta el recurso, esto no quiere decir, que si se solicita después ya no se le puede otorgar, pero para llevar una correcta técnica procesal es consideración nuestra que así debe ser.

La suspensión no puede ser otorgada por el simple hecho de solicitarla, sino que debe cumplir con algunos requisitos. Armienta Hernandez señala los siguientes:

1.- Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación al recurrente.

2 - Que la impugnación del acto reclamado este fundado en alguna causal que esté prevista en la ley. (9)

A nuestro criterio, son adecuados los requisitos establecidos por el autor en cuestión, pero en el segundo requisito no esta muy claro, ya que el establecer si está fundada o no una causal establecida en la ley, es materia del propio recurso que se promueve y se podrá verificar hasta la resolución de éste, por lo que no consideramos que sea operante conceder la suspensión si tiene este requisito

(9) Op.cit.p.111.

Tampoco debemos perder de vista lo que nos señala la Ley de Amparo, que para otorgar la Justicia Federal la suspensión, esto lo hará solo en los casos que la ley que contemple la suspensión establezca más requisitos que los que señala ésta.

5.4 RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Esta, que es la que pone fin al recurso, debe contener los requisitos siguientes:

- 1.- Debe estar fundada y motivada .
- 2.- Aludir a todos los agravios expuestos;
- 3.- Examinar las pruebas ofrecidas;
- 4.- Ajustarse a la litis;
- 5.- Estar emitidas por autoridad competente.

El Código Fiscal de la Federación, es el único ordenamiento que nos señala los requisitos que debe tener la resolución administrativa.

La garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de nuestra Constitución y que debe ser observada al emitir la resolución (en todos los actos de autoridades y órganos públicos), radica, en asegurar a los afectados por el acto de autoridad que no queden en estado de indefensión al no darles a conocer los

motivos, razones o circunstancias por lo que procedió la afectación, así como los fundamentos jurídicos que apoyen a esos razonamientos.(10)

Quando se dicte la resolución del recurso administrativo, esta debe ocuparse de todos y cada uno de los conceptos planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos la vuelve ilegal y obliga, previa sentencia del tribunal, a que la autoridad expida un nuevo acto subsanando tal irregularidad. También la autoridad que resuelva, esta obligada a examinar todas las pruebas ofrecidas y presentadas, indicando si son o no pertinentes, y el valor que tienen frente al acto reclamado, salvo cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, éstos no están sujetos a prueba.

(10) MARGAIN MANATU, Emilio. El Recurso Administrativo en México . 2a. edición., México, 1992. Ed. Porrúa, S.A. p. 104

La resolución del recurso debe examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pues la omisión de uno de ellos vuelve ilegal el acto impugnado. Se debe establecer que la litis se constituye con los agravios expuestos en la promoción en contra del contenido de la resolución combatida. Esto es, que la autoridad se limita a los agravios expuestos, así como debe de estudiar todos, también sólo puede estudiar éstos, no puede ir más allá.

La resolución la debe emitir una autoridad competente, la competencia de las autoridades nos las establecen ya sean las leyes de la materia, su reglamento de ejecución o el reglamento interno de organización de alguna dependencia.

Como ya hemos analizado, la autoridad que resuelve no siempre es la misma que dictó el caso, puede ser, la superior jerárquica o una creada especialmente para conocer de este tipo de recursos. (11)

El artículo 133 del Código Fiscal Federal, nos expresa las distintas resoluciones que pueden dar fin a un recurso administrativo, y que pueden ser aplicables a todos los recursos administrativos, estas son:

I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, en su caso.

II.- Confirmar el acto impugnado.

(11) Op. Cit., p. 106-113.

III.- Mandar a reponer el procedimiento administrativo.

IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado.

V.- Modificar el acto impugnado o dejar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea totalmente resuelto a favor.

Así como llegar a la resolución del recurso pone fin al procedimiento, concluimos, después de haber tocado el último tema de éste análisis, con éste trabajo. Pero para finalizar con el mismo, anotaremos las siguientes conclusiones, derivadas de todo el estudio realizado.

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

Al haber concluido el anterior trabajo sobre Los Recursos Administrativos en el Derecho Mexicano, formularemos las siguientes **CONCLUSIONES** :

P R I M E R A : En nuestro país para que los actos administrativos puedan ser impugnados , es requisito indispensable que éstos reúnan las siguientes características :

A) Que el acto administrativo en cuestión revista el carácter de " definitivo " .

B) Que exista legitimación del recurrente , y ,

C) Que el recurrente , o su representado hayan sufrido una afectación en su esfera jurídica.

S.EGUNDA : Los recursos administrativos tienen como objetivo primordial el vigilar o controlar la legalidad de los actos administrativos. Pero como hemos podido ver a lo largo del presente trabajo , no se da siempre el caso de que esto se cumpla, en algunos casos por que es errónea la interpretación que se hace a los ordenamientos que se contemplan dentro de la actuación de la administración , ya sea por tergiversar el cumplimiento de sus funciones, o por

alguna arbitrariedad cometida por algún funcionario o empleado de la administración pública.

Además de los anteriores objetivos, estos tienen como fin el de custodiar la garantía de audiencia de los particulares y para autolimitar las facultades discrecionales de la autoridad, y a esta última a su vez le sirven como un eficaz medio de autocorrección interna.

Los objetivos señalados anteriormente se materializan a través de la resolución que le pone fin al recurso, ya sea revocando, desechando, modificando, o confirmando el acto impugnado.

T E R C E R A . Se desprende también del presente trabajo que en el procedimiento de los recursos administrativos no existe ningún tipo de uniformidad, o sea que hay un tipo de anarquía dentro de esta especie.

Esto sucede por que al haber innumerables leyes administrativas, y ordenamientos dentro de la materia que establecen sus propios recursos, denominaciones, y procedimientos, que otras leyes no contemplan, nos vemos obligados a sujetarnos a la aplicación supletoria de otro ordenamiento.

Aquí se crea un descontrol que puede provocar una incertidumbre jurídica para el particular ,ademas de un obstáculo o trampa procesal para el administrado o los administrados.

C U A R T A : Se destaca el carácter obligatorio que en algunas leyes se le dá al recurso , por lo que de éste modo el particular necesariamente deberá agotarlo , ya que de no hacerlo no podría acudir a otras instancias como el juicio de nulidad o de Amparo , y en caso de hacerlo resultaría improcedente., por lo tanto sobreseido

Lo anterior no acontecerá cuando una sola ley prevea el recurso , y le otorgue el carácter de optativo

PROPOSICIONES

Después de analizar en forma clara las anteriores conclusiones , mismas que a su vez son congruentes con los vertiginosos cambios que se están presentando en éstos tiempos de transformaciones substanciales.; con el desarrollo de nuestra sociedad jurídica bien organizada , y que requiere de un avance que concuerde con nuestra realidad legal , formularé las siguientes :

PROPOSICIONES

I.-Para que no exista incertidumbre en cuanto a la aplicación de las leyes administrativas , y se evite la existencia de procedimientos variados , a veces no conciliables entre materias de la Administración Pública Federal ; se legisle y promulgue un Código Federal de Procedimientos Administrativos.

II.- Que de la misma forma , a nivel Estatal , se legisle y promulgue una Ley de Procedimientos Administrativos ,evitando dentro de lo posible el recurrir con frecuencia a la supletoriedad de leyes.

III.- También propongo que sea legislado y promulgado un Código de Procedimientos Administrativos Municipales , que se base en las materias propias del Municipio . Evitando también, en lo posible, caer en la supletoriedad de leyes.

IV.- Que se forme un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que goce de autonomía y que tenga personalidad jurídica y patrimonio propio. Que además tenga como encargo el solucionar aquellas controversias que se presenten entre autoridades Estatales y los gobernados, procediendo a su vez a legislar su respectiva ley orgánica.

Esto se propone por que es una equivocación que sea la propia autoridad Estatal la que resuelva las controversias que surgen entre el Estado y los gobernados .

V.- Integrar un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que funcione a nivel Municipal , que cuente también con personalidad jurídica y patrimonio propios , y que además dé solución a las controversias entre las autoridades del Municipio y los gobernados . Legislando y promulgando su propia ley orgánica.

La aplicacion , ya en la practica , de todo lo anteriormente expuesto nos llevaria a alcanzar una mejor Justicia Administrativa para todos los Mexicanos.

H.Veracruz, Ver. Marzo de 1995.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO** 10a EDICION. MEXICO. 1991. PORRUA, S.A

ARMIENTA HERNANDEZ GONZALO. **TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** 2a. EDICION, MEXICO 1992. PORRUA S.A

BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. **EL JUICIO DE AMPARO.** 18 a EDICION, MEXICO, 1991, PORRUA S.A

CARPIZO, JORGE ; **ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.** 1a EDICION. U.N.A.M, MEXICO, 1982

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. **DERECHO FINANCIERO MEXICANO.** 16a EDICION, MEXICO 1990. PORRUA S.A

VARIOS. **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.** EDIC. 1985. TOMOS XIX, XX

FIX ZAMUDIO. HÉCTOR **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, MEXICO, 1985, U.N.A.M.

FRAGA GABINO. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 30a. EDICION, MEXICO, 1991, PORRUA, S.A

GARCIA MAINEZ EDUARDO; **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO**, 39a EDICION, MEXICO, 1988, PORRUA, S.A

GARCIA PELAYO Y GROSS RAMON; **DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LAROUSSE**, 13a EDICION , MEXICO, 1989, LAROUSSE

MARGAIN MANATOU, EMILIO. **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO**, 10a EDICION, MEXICO, 1991, PORRUA S.A

MARGAIN MANATOU , EMILIO: EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, 2a EDICION, MEXICO 1992, PORRUA S.A

MARGAIN MANATOU, EMILIO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD, 4a EDICION , MEXICO 1991, PORRUA S.A

MARIA DIEZ, MANUEL MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, BUENOS AIRES, 1980, PLUS ULTRA.

PALLARES EDUARDO, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 1a EDICION, MEXICO 1990, PORRUA S.A

QUINTANA VALTIERRA , JESUS; DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, 1a EDICION, MEXICO , 1991, TRILLAS.

RENDON HUERTA BARRERA, TERESA; DERECHO MUNICIPAL, 1a EDICION, MEXICO, 1985, PORRUA S.A.

ROYO VILLANUEVA, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, MEXICO, 1950.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO, **NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**, 1a EDICION , MEXICO, 1983, PORRUA, S.A

SANCHEZ HERNANDEZ, MAYOLO: **DERECHO TRIBUTARIO**, 2a EDICION, MEXICO 1988, CARDENAS EDITORES.

SERRA ROJAS , ANDRES: **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 14a EDICION, MEXICO, 1988, PORRUA, S.A

WITKER U, JORGE: **DERECHO ECONOMICO**, MEXICO, 1985, HARLA.

LEYES

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

CODIGO FISCAL FEDERAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DE AMPARO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.