



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL RECURSO DE REVISION COMO MEDIO DE
IMPUGNACION EN LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR DE 1992.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RENE HUMBERTO REYES LEON

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

DEDICATORIAS.

A DIOS:

**POR DARME LA FUERZA DE VOLUNTAD PARA REALIZAR
ESTA META TAN IMPORTANTE DE MI EXISTENCIA Y POR
CONCEDERME SERENIDAD PARA ACEPTAR LAS COSAS
QUE NO PUEDO CAMBIAR.**

A MI MADRE:

SOCORRO LEON MIRELES.

CON TODO MI AMOR Y RESPETO, COMO UN TRIBUTO A SU
ESFUERZO YA QUE CON SU AMOR Y ESPERANZA, SE
CONVIRTIO EN EL CIMIENTO MAS IMPORTANTE SOBRE EL
QUE SE FORJARA MI CARRERA Y CON LA QUAL ESPERO
RECOMPENSAR EN ALGO SU INAGOTABLE DEDICACION Y
ENTREGA EN EL DIFICIL PERO DIVINO ARTE DE EDUCAR
A SUS HIJOS, CON TODO MI CARÍÑO, ADMIRACION Y
RESPETO

A MI HERMANO RAFAEL :

POR TU PACIENCIA, COMPRENSION Y APOYO QUE EN
TODO MOMENTO ME HAS BRINDADO, CON QUIEN HE
COMPARTIDO MOMENTOS EMOTIVOS Y OTROS TRIS -
TES. CONVIRTIENDOTE EN UN ESTIMULO PARA CON -
CLUIR ESTE TRABAJO, GRACIAS DE TODO CORAZON.

A MI PADRE : RAFAEL REYES SALAZAR Y A MI MAMA MILI.

CON TODO MI AMOR QUIENES SIEMPRE QUISIERON
VER CONCLUIDO ESTE TRABAJO Y AHORA QUE POR
FIN SE HA REALIZADO, NO ESTAN CONMIGO PARA
SABOREAR ESTE TRIUNFO, SIN EMBARGO, YO SE
QUE DIOS LES PERMITE ACOMPAÑARME EN ESTE
MOMENTO, TAN ESPECIAL EN MI VIDA .

A MIS TIOS :

ANTONIO LEON, IRMA REYES, HECTOR REYES, EVILA SALAZAR Y FAMILIA -
HORTENCIA GARCIA, POR SU APOYO. CONFIANZA Y ESTIMULOS BRINDADOS

A MIS PRIMOS :

ANTONIO, MARIO, ADRIANA, VICTORIA, EFRAIN
Y FRANCISCO LEON RODRIGUEZ, A FABIAN -
MORALES Y. A LUIS BERNARDO LEON QUE
ME ENSEÑARON LA PERSEVERANCIA, LA DE -
DICACION A LO QUE UNO EMPRENDE Y QUE
CREYERON EN MI. IMPULSANDOME PARA QUE
NO ME QUEDARA A MITAD DEL CAMINO

GRACIAS POR LA FE QUE ME TUVIERON

A LOURDES NAVARRO

A QUIEN CON SU AMOR Y APOYO, SIEMPRE ME
MOTIVO A CONTINUAR ADELANTE Y DEBIDO A -
SU DEDICACION Y ESFUERZO INFLUYERON EN
LA CULMINACION DE ESTE TRABAJO, GRACIAS -
POR TU COMPRESION Y CARINO

A MIS AMIGOS

ARMANDO GALINDO, LIC. ELIZABETH TEZCUCANO
LIC. SUSANA ORTIZ, LIC. MARCO ANTONIO --
CAMACHO, LIC. CARLOS JIMENEZ, LIC. SUSANA
FLORES Y COMPAÑEROS DE LA P.F.C. DELEGA -
CION AZCAPOTZALCO, POR SU CONFIANZA.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS QUE DE
UNA U OTRA MANERA ME BRINDARON
SU APOYO Y ALIENTO PARA LLEGAR A
ESTE MOMENTO.

A LA FAMILIA SALDIVAR.

POR SU AMISTAD Y AFECTO QUE EN TODO
MOMENTO ME HAN MANIFESTADO

AL LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO

A QUIEN TUVE EL HONOR DE TENERLO COMO JEFE,
AMIGO Y ASESOR DE LA PRESENTE TESIS, POR SU
PROFESIONALISMO Y CONOCIMIENTO VERTIDO EN
ESTA OBRA, MI RESPETO Y AGRADECIMIENTO

A LOS C. C. MIEMBROS QUE INTEGRAN EL H. PRESIDIO
PARA EL EXAMEN PROFESIONAL, POR BRINDARME LA
OPORTUNIDAD, DE SER POSIBLE, CONCLUIR UN SUEÑO
DE MUCHOS AÑOS, CON TODO RESPETO

A MI QUERIDA Y HONORABLE
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
Y A LA E. N. E. P. ACATLAN, POR HABERME
ABIERTO SUS PUERTAS

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO MEDIOS DE IMPUGNACION	4
1.1. DEFINICION	5
1.2. CLASIFICACION, DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION	9
1.2.1. POR LA GENERALIDAD O ESPECIFICIDAD DE LOS SUPUESTOS	14
1.2.2. POR LA IDENTIDAD O DIVERSIDAD DEL JUZGADOR	14
1.2.3. POR LOS PODERES DEL TRIBUNAL	14
1.3. DIFERENCIAS ENTRE MEDIOS DE IMPUGNACION Y RECURSOS	15
NOTAS AL CAPITULO PRIMERO	19
 CAPITULO SEGUNDO EL RECURSO ADMINISTRATIVO ...	 20
2.1. CONCEPTO	20
2.2. IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO	23
2.3. SU NATURALEZA TECNICA JURIDICA	30
2.4. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	33
2.4.1. EN ATENCION A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE	35
2.4.2. AL OBJETO QUE SE PERSIGUE ...	36
2.4.3. EN RAZON A SU MATERIA	37
2.4.4. AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE	38
2.5. REQUISITOS PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	39
2.5.1. AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE INTERPONE	39
2.5.2. RESOLUCION QUE CAUSE AGRAVIO AL PARTICULAR	40
2.5.3. ACREDITAR LA PERSONALIDAD DEL RECURRENTE	41
2.5.4. EXHIBICION DE PRUEBAS Y OTROS DOCUMENTOS	42
 NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO	 44

CAPITULO TERCERO	45
3.1. LA RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO Y OTRAS FORMAS DE SU TERMINACION	45
3.1.1. LA AUTOCOMPOSICION	46
3.1.2. CADUCIDAD	49
3.1.3. DESISTIMIENTO	51
3.1.4. ALLANAMIENTO	52
3.2. LA RESOLUCION	53
3.3. TERMINO PARA RESOLVER	54
3.4. LOS AGRAVIOS	57
3.5. EXAMEN DE LAS PRUEBAS	59
3.6. FUNDAMENTO Y MOTIVACION	59
NOTAS AL CAPITULO TERCERO	61
CAPITULO CUARTO	62
4. EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	62
4.1. CARACTERISTICAS DEL RECURSO DE REVISION	65
4.2. PROCEDENCIA EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	68
4.3. LAS PRUEBAS	71
4.4. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION	73
4.5. LA RESOLUCION Y SU EJECUCION	81
NOTAS AL CAPITULO CUARTO	81
CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFIA	85
ANEXOS.....	

I N T R O D U C C I O N

El hombre a través de la historia ha tratado de encontrar la forma de convivencia con sus semejantes, con la finalidad de asegurar una serie de necesidades y satisfactorios, para ello ha pasado por muchas estructuras de organización, algunas justas otras no.

A medida que se fueron dando los cambios en las sociedades, se dio una figura que a últimas fechas conocemos como el 'estado'. Las relaciones que encierra la composición de éste, son cada vez más variadas y complejas, debido a la magnitud de la sociedad, o quizás, a la necesidad de poseer el poder, de ejercerlo por un grupo determinado de personas; en este campo una de las manifestaciones de organización que la sociedad más ha aceptado actualmente es la del 'equilibrio de los poderes', aún con fallas y que es un obstáculo para aplicarse en toda su extensión.

Así hemos llegado a la realidad mexicana, la cuál, según su estructura y organización se encuentra representada a través de un Estado, que adquirió la forma de organización de poderes, del federalismo, que se encuentra en los artículos 39, 40 y 124, según la parte estructural de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con motivo del presente trabajo haremos hincapié sobre la situación que guarda el estado con los gobernados, esto es, la administración pública con los particulares en sus relaciones, que a menudo se ven afectadas por el abuso del poder público, por la posibilidad de irregularidades en su actuación, al emitir sus actos administrativos; por lo que se exige la existencia de medios de control, sea por los propios órganos administrativos, a cargo de quién emitió el acto o del superior jerárquico, o bien, por los diferentes órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa o judicial.

Resalta la legalidad que debe imponerse en la actuación de la administración la cual se manifiesta a través del mandato establecido en la norma, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, además debe sustentarse en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación, tal es el contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, aplicables a cualquier tipo de autoridad, sin embargo en el sistema jurídico se ha establecido algunos medios de control previos a los procedimientos judiciales, con el fin de liberar de carga a los tribunales. Por tal motivo surgieron los recursos administrativos como los juicios ante los tribunales de naturaleza administrativa, con procedimientos que las propias leyes establecen.

Aunque los particulares tienen derecho a la legalidad de la actuación de la administración pública, es fundamental precisar que este derecho sólo da lugar a la iniciación de un procedimiento cuando la propia ley establece la vía de defensa ya que, de otra manera, el simple interés del particular, cuando no es protegido por la norma a

través de una vía establecida en favor del particular para que exija el respeto a su derecho, sólo constituye un interés simple, no jurídico, y por lo tanto no es un derecho subjetivo.

De esta forma, se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en el ámbito administrativo con el fin de que la autoridad ejerza un *autocontrol*, de sus propios actos y resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación.

La necesidad de que la administración pública cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos.

Desarrollamos este trabajo en cuatro capítulos, conclusiones y un apartado de formatos utilizados en la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el capítulo primero, tratamos en un aspecto general el concepto de medio de impugnación que puede utilizar el individuo cuando se ve afectado en sus derechos e intereses por parte de la autoridad; tratando de aceptar una definición, de las diferentes proporcionadas por los tratadistas, y adecuarla a nuestro propósito, siendo necesario establecer una clasificación de los medios de impugnación, atendiendo a diferentes elementos y circunstancias, por la generalidad o especificidad de los supuestos, por el juzgador, etc., finalmente diferenciar entre el medio de impugnación y el recurso.

En el capítulo segundo, sin alejarnos de la panorámica del medio de impugnación, no esforzamos en concretizarlo en el recurso administrativo en forma genérica, como medio de control del actuar de la administración pública, no judicial; conceptuando el término y sus diferentes denominaciones; distinguiendo sus ventajas y desventajas, que viene a desembocar en su fundamento e importancia, vislumbrándose la trascendencia que ocupa en la legalidad y fundamentación del acto administrativo; analizando su naturaleza jurídica y la clasificación de los recursos administrativos según diferentes criterios; revisando los diferentes requisitos para su interposición, necesarios para que se pueda resolver el mismo.

En el capítulo tercero, presentamos el término de la interposición del recurso administrativo y que generalmente su resolución; aunque no necesariamente pudiesen existir otras formas de terminación, como la *autocomposición*, la caducidad, el desistimiento y el *allanamiento* que es posible que se den antes de emitir la resolución; respecto de ésta, veremos sus características y requisitos que se dan.

Finalmente, en el capítulo cuarto, llegamos a la consideración de aplicar los anteriores conceptos en el Recurso de Revisión establecido en la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, concretamente en su Capítulo XV, igualmente hacemos observaciones, críticas algunas, ventajas y desventajas con la Ley anterior, nos aventuramos a hacer algunas proposiciones al examinar sus cinco artículos que norman este recurso.

Concretamos lo expuesto a largo de esta tesis, desde un punto de vista objetivo y positivo en su resultado, pues el individuo, en sus múltiples relaciones, siempre ha sido la búsqueda de la justicia y la equidad, difícil pero no imposible, misma a la cual está obligado el Estado a proporcionarla a través de la administración pública y cuando no lo hace, se reclama por medio del llamado recurso administrativo de revisión, que es utilizada tanto por proveedores como consumidores. en unas breves conclusiones, auxilia legislación, la doctrina, la jurisprudencia, la aplicación que se da en la práctica y a la experiencia que hemos tenido en esta campo en la ex-Dirección General de Delegaciones Federales y en la Delegación de Aizcapozalco de la Procuraduría Federal del Consumidor.

CAPITULO PRIMERO

1 MEDIOS DE IMPUGNACION

GENERALIDADES.- La búsqueda de la administración de la justicia, es la forma que la sociedad tiene para que impere el llamado *orden jurídico* y se logre la cooperación humana en el beneficio, mejoramiento y protección de los derechos de los ciudadanos en una comunidad. Así el actuar del juzgador va implícito en la ley, en virtud de las naturales interrelaciones humanas, intelectuales y psicológicas, puesto que se puede equivocar al emitir su juicio para resolver el conflicto jurídico que se le haya planteado.

Acepta la doctrina y la legislación que las resoluciones judiciales pueden haber sido dictadas con faltas de fondo o con lesión de los preceptos reguladores del procedimiento. Siempre que esto ocurra debe existir una vía por donde se llegue a la corrección de los mismos, esta es la impugnación y el recurso, Y aún en el caso de que sean justas por su contenido, contribuye mucho a la satisfacción de la parte afectada por la decisión, el hecho de serle posible acudir a un tribunal o autoridad superior, probablemente mas completo, para que el mismo asunto o negocio vuelva a ser examinado. Precisamente este es el objeto concreto de los recursos, por virtud de los cuales el gobernado puede impugnar ante un tribunal superior una resolución que no le satisface o que le agravia, con el fin de que éste vea de nuevo el conflicto, y en su caso, lo resuelva en otro sentido, lo confirme o lo anule.

Pero los recursos no sólo sirven al interés de las partes o una de ellas, sino también es sano para el bienestar común, ya que ofrecen una garantía mayor de exactitud de las resoluciones judiciales o administrativas, aumentando la confianza de los ciudadanos.

Adelantemos que, el recurso en su acepción jurídica en sentido amplio, significa la acción o facultad concedida por la ley al que se considera perjudicado en su derecho o intereses por una sentencia o resolución judicial o administrativa para pedir la reposición, anulación o revocación de la misma.

Las impugnaciones, en forma genérica, se resuelven y explican como un seguimiento, para solucionar los conflictos, obedeciendo al orden público y la seguridad jurídica y paz social por medio del derecho -producto de la sociedad-, pero como el que pierde un juicio o acción, siempre seguirá alegando que no ha sido justo la decisión o el fallo, solicitando otra y otra revisión; la litigiosidad se haría interminable, provocando inseguridad en los derechos e intereses controvertidos, resultando mayor perjuicio social que aquello incorrectamente resuelto, puesto que una vez terminada la función revisora del *medio impugnativo*, se alcanzará la paz en la sociedad, confirmando la existencia del derecho objetivo, que en sí es un bien apreciable por su generalidad, que aún la injusticia individual que pudiera darse en la revisión por el *medio impugnativo*.

1.1. DEFINICION

DEFINICION Y CONCEPTUALIZACION.- Al tratar de emitir una definición de lo que son los *medios de impugnación*, en principio debemos examinar su raíz etimológica, el vocablo viene de la palabra latina *impugnare*, según lo expresa el *Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, Novena Edición, 1970*, que significa: *combatir, contradecir, refutar*, pues precisamente sus raíces, son *in* y *pugnare*.

Para nosotros el concepto de los medios de impugnación, es aquel que alude, precisamente a la idea de luchar contra una resolución judicial, combatir en el ámbito jurídico respecto a su validez, o bien, si se quiere de su legalidad.

Dentro de esta línea, el procesalista RAFAEL DE PINA VARA, define a los medios de impugnación como: *"...las facultades conferidas a las partes, que les permite combatir las resoluciones de las autoridades, cuando entienden que no se ajustan a derecho; la finalidad de los medios de impugnación, es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que las autoridades pueden incurrir en la aplicación del derecho, no ya por malicia, sino simplemente por las dificultades propias de su función y en atención a la falibilidad humana"*,(1)

Por otro lado EDUARDO PALLARES, manifiesta que: *"Los medios de impugnación no solo comprenden los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden hacerse valer en contra de las resoluciones judiciales, tales como: la revocación, la apelación, el juicio de amparo, la apelación extraordinaria y la queja; también hay que incluir en ellos la oposición del tercero, el incidente de nulidad, la audiencia en rebeldía, la revisión de oficio, la protesta, etc."*(2)

Este mismo autor hace referencia a la impugnación y la define como: "...el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de un a resolución judicial que no siendo nula o anulable es, sin embargo, violatoria de la ley y por lo tanto injusta". La impugnación tiene por objeto rescindir una resolución judicial injusta por otro que debe ser apegado a la ley. La resolución judicial que es revocada o rescindida toma el nombre de '*iudicium rescindens*', y la que substituye se llama '*iudicium rescisorium*'. No importa que las dos estén contenidas en una sola sentencia, de todos modos constituyen actos jurídicos diversos.(3)

Por su parte ALCALA Y ZAMORA, define los medios de impugnación *"los actos procesales de las partes, dirigidos a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial,*

que el Impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos” (4)

Por lo anterior consideramos que los medios de impugnación, se refieren precisamente a la idea de lucha, combatir en contra de una sentencia o resolución judicial, de atacar jurídicamente su validez o legalidad; en este mismo sentido, podemos decir que la peculiaridad que concretiza a la instancia impugnativa, es la pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.

Nos aclara, el maestro BRISEÑO SIERRA, que existen tres tipos de condiciones de los medios de impugnación, que son:

1. Los supuestos, que es propiamente la resolución u omisión combatida.
2. Los requisitos, que son las condiciones de tiempo, forma y contenido.
3. Los presupuestos, en cuanto a la competencia del órgano que resuelve la impugnación, el modo de sustanciar y la resolución buscada.

El maestro OVALLE FAVELA, aclara que en cuanto a los medios de Impugnación, concretamente los recursos, generalmente se los identifican tal cuales, como si esas expresiones fueran sinónimas, pero, nos aclara que la doctrina ve que los recursos solo son una especie de los medios impugnación, que vienen a ser el género, distinguiéndose los recursos en que como medios de impugnación planteados y resueltos dentro del mismo proceso, abriendo por ello una segunda instancia, en esta línea, tenemos que un medio de impugnación diferente a los recursos, es la promoción posterior al proceso, por ejemplo: el juicio de nulidad fiscal, o bien, el mismo juicio de amparo.

Por ello nos atrevemos a considerar como definición de los inmedios de impugnación, como *ciertos actos procesales de las partes, que sólo estas pueden combatir las resoluciones dictadas por los jueces*. Estos o el superior jerárquico no pueden combatir sus propias resoluciones, esto es, no pueden hacer valer esos medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o las de sus inferiores jerárquicos. Pero ciertamente, en la práctica se dan ciertas excepciones, como es el caso en que el propio juzgador o su superior pueden revisar de oficio -sin instancia de parte interesada-, sus determinaciones; consideramos que en estos casos, estamos en presencia de los llamados medios de autocontrol o control jerárquico, pero no exactamente de medios de impugnación, ya que repelimos, *estos actos procesales solo son de las partes*,

Como lo comenta el maestro SERRA ROJAS, en su Derecho Administrativo “...hay casos en que la ley otorga recursos a la propia administración pública, como el que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de

1967, que dispone: 'Las salas regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas. Por razón del territorio en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar. En estos casos no estamos en presencia de un acto jurisdiccional'.(5)

Los medios de impugnación, están pues, dirigidos a obtener un nuevo examen, el cual puede ser total o parcial al emitir una nueva decisión acerca de la resolución judicial; de este modo el antecedente de un medio de impugnación es una sentencia o una resolución, en tanto que el nuevo examen y la nueva decisión recaerán sobre esta primera resolución judicial impugnada.

Ahora bien, los motivos que esgrima el impugnado -el que promueve el medio de impugnación-, puede ser que la resolución judicial no sea dictada conforme a derecho en el fondo; o en la forma, o bien, que contenga una equivocada fijación de los hechos, por haber aparecido inadecuadamente los medios de prueba desahogados en el proceso.

Por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiriéndose a la materia de impugnación, concretamente al 'recurso de aclaración', sostiene que es una sentencia, pues forma parte integrante de la sentencia definitiva, siendo importante para computar el plazo para interponer el recurso correspondiente, todavía más, el juicio de amparo, "la aclaración de sentencia, sea en sentido positivo o negativo forma parte integrante de la misma sentencia, puesto que hasta que se dicte el segundo fallo, el primero viene a tener el carácter de sentencia definitiva"(6)

Antes de referirnos a una clasificación de los medios de impugnación, es conveniente, aun en forma breve, examinar la *Teoría de la Impugnación*.

Existen bases que, consideramos fundamentales en la unidad del Derecho Procesal, como es opinión generalizada de los procesalistas, ciertamente, en todo proceso existe un principio de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios o elementos para inconformarse de las sentencias y resoluciones de los jueces, tribunales y autoridades, cuando estas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o bien, que no estén apegadas a derecho. Por consiguiente en todo proceso, por lo general existe un *un principio de impugnación*, que observamos aun en aquellos que no tengan reglamentados los llamados recursos, aunque esto es muy difícil de darse o encontrarse que un proceso o procedimiento no tenga un medio de impugnación, inclusive, en muchos casos, a través de otro, o anterior procesos.

Para MICHELI, al estudiar la impugnación, refiere que: *"El proceso de cognición no se agota con el pronunciamiento de la decisión por parte del juez que ha sido el primero en tomar el examen de la controversia. El legislador ha acogido, en efecto una regla de la experiencia que enseña como dos jueces diferentes tengan el modo de profundizar mejor que uno solo la substanciación y la decisión de la causa y por consiguiente de decidir mejor la controversia. Los medios de impugnación son los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para provocar aquél control sobre la decisión del juez y este control es general, encomendado a un juez, no solo diverso de aquel que ha emitido el pronunciamiento impugnado o gravado, sino también del grado superior, aun cuando no este en relación jerárquica y propia con el primero. No se excluye, sin embargo, que en ciertos casos, en consideración al tipo de control invocado, este último sea ejercido, por el mismo juez que ha pronunciado la sentencia objeto de control"*(7)

Otra observación que consideramos útil, es la referente a que la *teoría de la impugnación*. Debe presentar un enfoque unitario, al menos en lo procesal, lo que nos permite advertir que los actos de impugnación, como resistencia a una resolución de autoridad, judicial o administrativa, rebasan el límite de lo meramente procesal. Puede pensarse, dicen algunos procesalistas, que en una impugnación extra o meta-procesal, como aquella que intenta el particular frente a los actos de la administración pública, que no son precisamente actos de tipo jurisdiccional; sin embargo, solamente nos limitaremos a la impugnación procesal.

Por otra parte, como acertadamente expresa BRISEÑO SIERRA: *"...el término impugnación es multívoco e intenta precisar su significado. Hay en la impugnación un dato que no podemos olvidar: el dinamismo de la instancia. La impugnación es la aplicación instar con un fin particular individualizado. La peculiaridad que singulariza a este tipo de instancias es aquella pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos"*(8)

Podemos establecer que el medio impugnativo puede hacerse valer por todo aquel que sea parte en el proceso, o que sin serlo, considere que la resolución judicial le causa un agravio afectando sus derechos, es más, la generosidad con que la ley permite la utilización de las impugnaciones y la enorme suma de casos en que ejercitan esos derechos, no imponen en alguna forma de pensar que restringen la libertad de ejercicio de ese derecho a fin de salvaguardar el principio de que la administración de la justicia sea expedita, sin menoscabo del derecho de ser oídos en justicia.

Finalmente, debemos reiterar la trascendencia que tiene en la práctica la aplicación de la "Teoría de la impugnación", pues como menciona el maestro García Michaus: "Siendo el proceso una forma heterónoma de resolver un conflicto, como la mejor garantía de imparcialidad", también lo ha demostrado en forma inigualable el doctor Alcalá-Zamora y Castillo, en su libro. "Proceso, Autocomposición y Auto defensa",

pues, teniendo el juez la posición de estar sobre las partes; cuando alguna de estas objeta el proceder de quien está llamado a ser el factor decisivo, lo normal es buscar que otra persona, alguien que no haya participado en el conflicto, sea quien estudie la actuación reclamada, y es por esto que aparece el Tribunal Superior, ordinariamente colegiado y a veces unipersonal, pero siempre distinto del que dictó la resolución impugnada, y esto tiene un importante contenido psicológico, ya que el "amor propio" impide con frecuencia reconocer que se equivoca el que ha resuelto anteriormente y ahora se le dice que lo ha hecho en forma equivocada; esto se hace, siguiendo el principio de que el proceso debe ser tramitado y resuelto por un tercero; esta garantía de una revisión da tranquilidad y confianza a la sociedad en el funcionamiento de la administración de justicia "(9)

1. 2 CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION

Los problemas de los distintos medios de impugnación, están íntimamente ligados con la cuestión relativa a la unidad de toda impugnación. Este concepto unitario de impugnación ha sido resistido por muchos y prestigiosos tratadistas -Nos dice el Briseño Sierra-, buena parte de la doctrina sigue esa línea, aunque, se refiere en general a los medios de impugnar las sentencias, distinguiendo entre impugnaciones y medios de gravamen; a este se le considera como aquel que determina la " Revisión " o reexamen inmediato de la misma controversia, pero en una nueva etapa procesal, no precisamente rescindir un fallo, sino para nuevamente juzgario, y aquí sí, substituyendo la anterior sentencia por la pronunciada a consecuencia del recurso. De tal manera que el juez de revisión, juzgara nuevamente como si el primer fallo no se hubiera dado. A diferencia de que la acción de impugnación, tiende a rescindir el fallo ya formado eliminándolo en cuanto pueda comprobarse la comisión de ciertos vicios que lo hagan anulable, pero ese juez de conocimiento no conoce la causa nueva, sino que se limita a decidir una cuestión diversa, originaria que es la relativa al examen de la validez de la sentencia original; por lo tanto, nos dice Briseño Sierra, una nueva resolución sobre la controversia, solo puede darse mediante la emisión de la anulación de la anterior; puede verificarse una nueva decisión sobre el fondo, dentro del espacio alcanzado por la anulación.

Por otra parte si se propusiera sistematizar todo lo relativo a la impugnación y determinar su número, nos quedaríamos cortos; pero lo cierto es que, una reglamentación uniforme de las impugnaciones, atendiendo a sus clases, naturaleza, procedimientos, órganos de emisión, materia, etc., es prácticamente imposible, pero las diversas concepciones no solo legislativas sino doctrinales de cada país y atendiendo a sus causas socio-jurídicas. En este caso la teoría del proceso, solo se puede atender el tema de los "medios de impugnación" aclarando que estos son recursos. Procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos o las resoluciones, cuando estos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injusto. Así por ejemplo : si los recursos reglamentados es determinada legislación procesal son dos, tres o cinco, o bien, reciben varios nombres y si tienen distintos alcances o procedimientos, esto se debe a diversos factores legislativos y doctrinales, atendiéndolos a la índole sociológica y jurídica de su cultura.

Hay en la impugnación ciertos elementos que no deben olvidarse; el dinamismo de la instancia, esto es, la impugnación es la aplicación de instar con un determinado fin individualizado; la peculiaridad que singulariza este tipo de instancia es aquella pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos. Por lo que hace a la resistencia activa reflejada, es una instancia, la impugnación recuerda, verbi gracia, la actividad dinámica regulada particularmente la acción procesal, pero aun en el supuesto de que ciertas manifestaciones impugnativas utilicen a la acción, todavía queda por esclarecer la diferencia.

Importante es observar los supuestos procesales, que se han venido formando con una evolución de esas nociones, al grado de que ya se ha distinguido entre requisitos constitutivos de la pretensión como contrapuestos a los presupuestos procesales. En la base de estas figuras aparece la pregunta sobre las circunstancias prácticas que deben realizarse para que el juez pronuncie una sentencia favorable a la pretensión, o sea, se pregunta por las condiciones en que puede constituirse y desarrollarse determinada relación jurídica que la doctrina ha limitado a la acción y al proceso.

Probablemente porque la impugnación ha sido confundida con la acción, en cuanto acto y con el proceso en tanto procedimiento, es por lo que no se ha profundizado en la aplicación de la condicionalidad a este aspecto del sistema procesal. Sin embargo, cabe entrever, que es por este camino que puede encontrarse la naturaleza de la impugnación y sus notas distintivas de otras instancias o derechos dinámicos; podría decirse que la coloración del objeto a conocer le viene a dar su condicionalidad por lo que lo sustantivo del acto, la instancia parece repetirse en otras manifestaciones.

Antes de examinar sobre las condiciones de la impugnación, es indispensable analizar el concepto mismo de 'condiciones', puesto que la doctrina suele mencionar dos casos: los requisitos y los presupuestos, pero no siempre resultan ni absolutamente precisos ni suficientemente significativos, porque no abarcan el total de las circunstancias en que se realizan los actos o los procedimientos.

Un último grupo de condiciones está fuera y frente al acto respectivo, se trata de elementos que van al encuentro del acto, cuando la acción en cuanto acto y con el proceso en tanto procedimiento, es por lo que no se ha profundizado en la aplicación de la condicionalidad, en este aspecto del sistema procesal, pero se considera que aquí se encuentra la fuente de la impugnación, así como sus elementos diferenciales de otras instancias dinámicas.

Nos menciona el Maestro BRISEÑO SIERRA, que Bulow, quien aporta respecto a los presupuestos procesales, una transformación de ellos, pues surgen los requisitos constitutivos, lo que ha provocado que se indague por las 'condiciones' en que puede

constituirse y desarrollarse determinada relación jurídica y que la doctrina ha limitada a la acción y al proceso, surgiendo así las llamadas 'condiciones' e independientes que la doctrina se refiera a los 'requisitos' y los 'presupuestos'.

Y concretiza BRISEÑO SIERRA, refiriéndose a la clasificación en el ámbito del acto de la impugnación: *"Los requisitos de la impugnación atañen al tiempo, forma y contenido. Es conocido el caso de impugnaciones que no tienen plazo fijo para ejercerse, como la queja por incumplimiento en el amparo mexicano; pero estos extremos reciben su explicación de la política legislativa que persigue una tutela particular. Lo normal es que toda impugnación deba hacerse en tiempo cierto, hay un plazo para instar que puede consistir en el transcurso de horas como en la revocación judicial, o elevarse hasta años la revisión que tiene ascendencia hispánica"*(10)

Y por lo que hace a la forma, nos comenta el mismo autor: *"Se requiere una forma, una determinada consistencia del acto que puede limitarse al anuncio como en la apelación mexicana, o alcanzar las exigencias de una demanda como en el recurso administrativo, que aquí se ha venido denominando 'reacertamiento'. Por su forma, el acto se aparta de otras instancias en su mera exterioridad; y esta forma puede incluir el lugar de presentación aunque no es constante este requisitos, y no faltan ejemplos de impugnaciones que pueden entregarse por diversos medios: correo, telégrafo o a través de otras autoridades, al tenor de lo que sucede en el amparo mexicano particularmente"*.(11)

Así pues hemos visto los requisitos en cuanto a tiempo, a su forma y resta por lo que hace a su contenido, el mismo jurista mencionado, nos dice al respecto: *"...es el dato que individualiza a la impugnación. Unas veces queda en la simple manifestación de voluntad de combatir como en la ya indicada apelación civil mexicana; pero otras llega hasta la minuciosa expresión de hechos y fundamentos de derecho: motivación, expresión de agravios o conceptos de violación"*,(12)

Ahora bien, en la línea de los presupuestos, hay varias situaciones como: la competencia, a quién se dirige la impugnación, que indudablemente es la autoridad, concebida en su más puro concepto jurídico, también encontramos el modo de substanciar, la vía adecuada y finalmente un objeto, o el fin deseado, que relacionada con el acto que se combate, se obtendrá una eficiente promoción de instancia

Así, atendiendo a la condicionalidad de las impugnaciones, considérase realizar una sistematización, de acuerdo a las instancias, a los supuestos, los requisitos y los presupuestos, pero que deben revestirse de sencillez de la relación dinámica que es un simple actuar hacia la autoridad.

Lo anterior nos permitirá, diferenciar la teoría de la impugnación, de los fines de la impugnación, clasificación de las mismas, y para entrar en el tema central de nuestro trabajo la distinción entre lo que se denomina recurso y medio de impugnación; pero además es conveniente dar otras nociones generales de la impugnación general.

Comparativamente diremos que, así como la institución de la prueba o la confirmación es un tema no exclusivo del proceso, también la impugnación es un tema que transporta la zona de lo estrictamente procesal y jurisdiccional. Como hemos dicho, la impugnación generalmente es una instancia que sirve para reclamar la legalidad o procedencia de un acto de autoridad, como la doctrina está de acuerdo en llamar impugnación desde la simple petición constitucional -artículo 8º de la Carta Magna-, hasta nuestro juicio o recurso de amparo, pues bien, la instancia de impugnación se hace valer ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior o ante el órgano correspondiente.

Además se requiere de una forma, de determinada consistencia del acto, es decir, que aquí el acto se desliga de otras instancias, aun en su forma exterior, pues la forma puede incluir el lugar o sitio de presentación, pero en la práctica no es constante este requisito, no faltando ejemplos de impugnaciones que puedan entregarse por diversos medios o a través de otras autoridades que no son precisamente las "inmediatas superiores". Por ejemplo en la Procuraduría Federal del Consumidor, se presentan recursos ante los propios Delegados, en las Direcciones Generales, ante la Oficina de Partes, y hasta directamente en la Oficina del Procurador, inclusive son enviados por correo.

En cambio el contenido es fundamental, puesto que individualiza a la impugnación; en algunas ocasiones queda en la simple manifestación de voluntad de combatir, pero en otras llegan hasta la minuciosa expresión de hechos y fundamentos de derecho, nuevamente nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor, en que el criterio predominante es considerarlos como requisito de procedibilidad la expresión de agravios, siendo esto declinatorio para su resolución, sea negativa o positiva.

En cuanto al territorio de los requisitos, comprende diversos aspectos, ante todo se encuentra la competencia del destinatario del acto, necesariamente, repetimos, una autoridad; después el modo de sustanciar la vía adecuada a la impugnación y necesaria; por último un objeto que relacionado al supuesto de la conducta combatida da el resultado eficiente de la instancia, o sea, el presupuesto de la resolución buscada. Siguiendo al maestro BRISEÑO SIERRA, expresa: "*Si se prescinde de otros requisitos menores o contingentes, como el idioma, las horas hábiles, los documentos que acreditan la personalidad fundan el derecho, y las copias que deben acompañarse, queda como fundamental el atinente a la razón de pedir*"(13)

"La denominación intenta abarcar otras calificaciones, como agravios, conceptos de violación, fundamentos de la pretensión, interés de obrar y aun perjuicio jurídico. Todas estas expresiones miran al mismo objeto de conocimiento y solo se distinguen por la ley aplicable; no hay pues, tratándose de impugnaciones, una tajante separación que permita distinguir las instancias por este motivo". (14)

"Por tanto, la tipificación a base de requisitos sería relativa, no permitiría a priori, que es lo que necesita la ciencia, una clasificación útil, y solo se alcanzarían características de menor entidad. Es claro que mirando a la técnica, algunos tipos impugnativos se enlazan a requisitos que no pueden variar como la forma escrita en los procedimientos escritos, o la oral en los procedimientos verbales; pero si fuera a tomarse como nota trascendental una circunstancia tan relativa, en lugar de hacer teoría, se formaría una enciclopedia interminable".(15)

Efectivamente en la doctrina encontramos multitud de clasificaciones, así lo expresa FRANCISCO DE LA GARZA, quien al referirse a la clasificación de los recursos, dice: *"Según Nava Negrete, los recursos administrativos los medios de impugnación se pueden dividir en dos grandes grupos o tipos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. ¿Cómo denominar a unos y a otros?. Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo"(16)*

"Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de recursos. Al de consideración llámasele también, recurso de reposición (Carlos H. Pareja y J. Villar Romero), de oposición (A. Carrillo Flores y legislación italiana), revocación (G. Fraga), reclamación (Otto Mayer), al de revisión denomínasele igualmente recurso jerárquico (F. Bielsa), revisión jerárquica (G. Fraga), recurso de alzada (Villar Romero, legislación española), jerárquico propio (legislación italiana), recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc."(17)

De tal manera que la diversidad de clasificaciones que se pueden dar es bastante, por lo que consideramos más aceptable la que expone el Dr. OVALLE FAVEIA, en relación a los medios de impugnación, agrupándolos en razón de:

1. La generalidad o especificidad de los supuestos que pueden recurrirse;
2. La identidad o atendiendo al órgano que emitió el acto y quien decidirá la resolución y.

3. Los poderes conferidos a la autoridad, juez o tribunal que resolverá la impugnación.

1.2.1. POR LA GENERALIDAD O ESPECIFICIDAD DE LOS SUPUESTOS.

Los medios de impugnación de este grupo, a su vez pueden ser subdivididos, según su contenido, y son:

- Ordinarios: Son aquellos que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales, son para muchos tratadistas, el instrumento común o normal de impugnación. Dentro de estos podemos mencionar los recursos de apelación, revocación y reposición, ya que a través de ellos se combaten normalmente las resoluciones judiciales.
- Especiales o excepcionales: Son los interpuestos con la finalidad de impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas específicamente por la ley, podemos mencionar, el recurso de queja, utilizado para impugnar resoluciones que de manera concreta menciona el artículo 723 del Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal.
- Excepcionales: Son aquellos que se emplean para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, podemos mencionar la llamada apelación extraordinaria, que se promueve aun después de que la sentencia definitiva haya sido declarada ejecutoriada, es decir, que se le haya reconocido como autoridad de cosa juzgada.

1.2.2 POR LA IDENTIDAD O DIVERSIDAD DEL JUZGADOR.

Admite una subclasificación, según el criterio de Guasp, citado por OVALLE FAVELA, en verticales y horizontales. Los primeros serán cuando el tribunal que va a resolver la impugnación -llamado en este caso el juez o tribunal 'ad quem'-, es distinto al juzgador inicial o que dictó la resolución o acto combatido, llamado en este caso 'a quo', por lo tanto hay dos distintos juzgadores, que por lo general el segundo es superior del que emitió la sentencia o el acto; también se les da el nombre de 'devolutivos', pues se considera que se devuelve la 'jurisdicción' al superior jerárquico, bajo el supuesto de haberla delegado al inferior. En cuanto a los horizontales conoce y resuelve el mismo juzgador o autoridad que dictó la resolución combatida; en este caso no son dos juzgadores, se dice pues, que hay identidad, por lo que se les llama 'no devolutivos', como ejemplos están el de revocación y el de reposición.

1.2.3 POR LOS PODERES DEL TRIBUNAL

En cuanto a las facultades o poderes del juzgador o autoridad, que debe resolver la impugnación, también se subdividen los medios en: de anulación, sustitución y de control.

En los de anulación el tribunal que va a resolver puede decidir sobre la nulidad o la validez de la resolución de procedimiento impugnados; y en el supuesto que declare la anulación del acto o del procedimiento, sus efectos se pierden por lo que hace al juez que primeramente devolvió -a quo-, debiendo este emitir otra resolución o continuar la instancia de la parte interesada, concretamente, un nuevo procedimiento, los ejemplos los tenemos en el Incidente de nulidad de actuaciones y la apelación extraordinaria.

En cuanto a los de sustitución, el tribunal ad quem, estará en un plano de igualdad o similar a la del juez que emitió la resolución impugnada, es decir, lo sustituye, y así puede confirmar, modificar o revocar la resolución combatida; en los dos últimos supuestos, la nueva resolución sustituye parcial o totalmente la resolución combatida, así tenemos los recursos de revocación, reposición y de apelación.

En cuanto al último de los llamados de control, el tribunal que va a conocer no invalida o le da validez a la resolución, ni la modifica, confirma o revoca, pues únicamente resolverá sobre su aplicación, es decir, si debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente; como ejemplo tenemos el llamado recurso de queja. Se le considera una institución confusa, que produce efectos de variada naturaleza, en atención al acto procesal que se impugna y en estrecha relación en el origen de dicho acto. Mediante este recurso se atacan *resoluciones judiciales, actos de ejecución, omisiones y dilaciones de los secretarios de acuerdos*.

Por lo instauración de este recurso también se obtiene, la revocación o nulidad de una decisión judicial, el medio disciplinario para sancionar las omisiones ya mencionadas por parte de los secretarios, la nulificación de los excesos y defectos de las ejecuciones.

Esta tiene un origen en la doctrina italiana, que divide la impugnaciones entre rescindentes y substitutivas y que HUMBERTO SIERRA, distingue entre medios de censura, de crítica y de control.

Aun cuando el Código Civil del D.F., no lo dice, produce efectos de modificar las determinaciones judiciales.

1.3 DIFERENCIAS ENTRE MEDIOS DE IMPUGNACION Y RECURSOS.

Cuando se habla de medios de impugnación, debemos establecer que se refiere al género en tanto que los recursos vienen a ser la especie, y estos son los más importantes, desde luego existen otros como la promoción a un 'ulterior proceso', los 'incidentes impugnativos', etc.

Determinándose, que hay varias especies, inclusive podemos hablar en cierta forma genérica del derecho de petición -artículo 8º constitucional-, es un medio de impugnación, pero no propiamente un recurso. Al respecto, nos dice el maestro BRISEÑO SIERRA, que este derecho es el más elemental derecho de instancia, y se caracteriza: "...porque es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida; la eficacia conocida estriba en el deber de responder. La eficiencia desconocida radica en la discrecionalidad con que cuenta la autoridad para contestar en cualquier sentido, desde una negativa hasta una concesión de lo pedido".(18)

Los recursos son los medios de impugnación más frecuentes y a través de ellos se procede a combatir las resoluciones judiciales o los actos de autoridad, pero por otra parte, cuando se hace referencia a los recursos, estos no se agotan en sí los medios posibles de impugnar las resoluciones judiciales o los actos administrativos.

Los recursos son los medios más frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales, cuando se hace referencia a los primeros, no se agotan todos los medios posibles de impugnar dichas resoluciones. Así, los recursos son medios de impugnación de las resoluciones judiciales y administrativas, pero no todos los medios de impugnación son recursos.

Existen además de los recursos, otros procedimientos, autónomos de impugnación de las resoluciones: el juicio de amparo, los procedimientos incidentales, como el de nulidad de actuaciones, pero estos medios de impugnación no es el fin de este trabajo. Solo trataremos de explicar algunas diferencias entre medios de impugnación en su sentido amplio y en sentido estricto los recursos.

Tanto el procedimiento administrativo, como en el juicio ante los tribunales, hay un litigio o controversia, por ello se ha querido diferenciarlos, y la doctrina considera que en el primero el particular agota un recurso y en el segundo una acción.

Consideramos al igual que R. BIELSA, citado por MARGAIN MANATAU, que el recurso es diferente de la acción, tanto etimológicamente como jurídicamente: "...pues el recurso siempre se promueve, se deduce o se plantea contra la decisión de una autoridad, cualquiera que sea: judicial o administrativa; militar o eclesiástica, etc...; que con el recurso se propone siempre (quien lo promueve), volver un acto a la legalidad originaria, o a la situación jurídica anterior. No se promueve recurso contra el acto de un particular, ni contra el acto de un órgano o de un funcionario que se coloca fuera de la esfera de la función pública. Entonces se promueve 'acción', que será civil o penal, según el caso, pues se le considera persona privada, siempre particular".(19)

Por lo que debemos establecer que el recurso es propio de la actividad judicial o administrativa, pero en sentido amplio.

Pero si el recurso administrativo y el juicio administrativo tienen de común el que en ambos hay un litigio, también es cierto que existen algunas diferencias:

- A) "El primero constituye a la administración en juez y parte; el segundo constituye a la administración solo en parte.
- B) El primero origina una controversia administrativa; el segundo, origina un proceso.
- C) El primero traerá consigo que se ejerza una función jurisdiccional.
- D) El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función administrativa; el segundo, que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley, en bien del interés público.
- E) El primero permite a la administración, como juez, actuar sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; el segundo, solo permite al juez, por excepción, actuar de oficio; y,
- F) El primero desembocará en una resolución administrativa, sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial; el segundo, en una sentencia, solo impugnabile mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes, ante el tribunal de alzada". (20)

El jurista español, DE LA PLAZA, en su "Manual de Derecho Procesal CMI Español", manifiesta que, no se puede sostener que la sentencia adquiera la naturaleza de cosa juzgada, o firmeza, se válido decir, que la impugnación es un remedio contra la sentencia injusta, sino se trata de un medio de fiscalizar la justicia de lo resuelto. Tesis que permite sin atacar en sus fundamentos el principio de que el proceso y por tanto la sentencia, que le pone término, son instrumentos productores de certeza, aumentar las garantías de justicia de lo resuelto, no solo en consideración del privativo interés de las partes, sino lo que es más importante, en contemplación de un supremo interés social.

Como se puede observar, la distinción entre los recursos y los medios de impugnación que la doctrina procesal a señalado, ha de dar buenos resultados.

Esta distinción entre medios de impugnación, en su sentido lato y recursos contemplados como la especie, tiene una gran importancia, no solo teórica, sino también práctica, que salta a la vista por sí sola, sin embargo durante algún tiempo no se le dio la trascendencia que ahora tiene; generalmente se identifican los conceptos de medios de impugnación y de recursos, como si esos términos fueran sinónimos, pero la doctrina estima que los recursos solo son una especie de los medios de

impugnación, y que son además el género de los recursos, que son la especie, tales como la promoción de un posterior proceso, nulidad de actuaciones, etc.

La promoción de un ulterior proceso, como en materia procesal, se le conoce como apelación extraordinaria, la cual en realidad no viene a ser un recurso, sino todo un procedimiento impugnativo, con la finalidad de anular el otro en el cual se han violado determinadas formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, en un proceso de nulidad, además de la apelación extraordinaria, tiene como característica el combatir las sentencias firmes, que han alcanzado el grado de cosa juzgada y por ello se trata de un medio de impugnación excepcional.

Recordemos que en la reclamación de nulidad de actuaciones por vía de incidente o la producida por defectos de la forma en el emplazamiento, conforme al artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, las actuaciones serán nulas cuando falte alguna de las formalidades esenciales, de manera que queda sin defensa cualquiera de las partes y cuando la ley expresamente lo determine. Además la nulidad de actuaciones debe reclamarse en la subsiguiente, pues en caso de no hacerse aquella queda convalidada de pleno derecho. La reclamación de nulidad de actuaciones por falta de emplazamiento o por falta de citación para absolver posiciones y para reconocimiento de documentos, el incidente es de previo y especial pronunciamiento.

Es necesario dejar establecida una distinción esencial o necesaria entre el recurso y el medio de impugnación: Todo recurso es en realidad un medio de impugnación, por el contrario existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa -como ya lo expresamos-, que el medio de impugnación es el género y el recurso, es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación 'intraprocesal' en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso. Por el contrario pueden existir medios de impugnación, extra o metaprocesales entendido esto en el sentido de que no está dentro del proceso primario ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o anteriores procesos, la apelación, la revocación y la queja, que están reglamentados y se dan dentro del proceso común y corriente, por el contrario el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, pero no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso, claro está, nos referimos al 'amparo directo', es decir, el amparo casación que implica una acción de impugnación, un medio extraordinario que tiende a rescindir el fallo ya formado, es decir, la sentencia en estos procesos impugnativos, en estas acciones de impugnación, viene a ser una mera sentencia que o bien deja subsistente la anterior -niega el amparo-, o bien, si encuentra que la sentencia impugnada adolece de vicios o de defectos, entonces la desaplica -se otorga el amparo-, y al desaplicar remite el asunto, lo reenvía al tribunal que dictó la sentencia combatida para que dicte una nueva, puede obligarlo a corregir vicios que sea de otro procedimiento 'in

procediendo, o va sea cometidos al sentenciar, justificando lo que en nuestro sistema de amparo ha venido conociendo como, en el primer caso, las violaciones de procedimiento, y en el segundo, las violaciones substanciales de fondo.

NOTAS DEL CAPITULO PRIMERO

- (1) DE PINA VARA, RAFAEL, "Diccionario de Derecho", 13ª Edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 350
- (2) Op. Cit. P. 550.
- (3) Idem. P. 408
- (4) ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. "Derecho Procesal Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 187
- (5) SERRA ROJAS, ANDRES, "Derecho Administrativo". II Tomo, Ed. Porrúa, S.A., México 1982, p. 557.
- (6) Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación.-Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Apendice al Semanario Judicial de la Federación.- Cuarta Parte, Tercera Sala, México, 1975, Tesis 21, p. 54
- (7) MICHELI GRAM, ANTONIO.- "Curso de Derecho Procesal Cmi", Ed. EJE Vol. II, Argentina, B. Aires, 1970, p. 265.
- (8) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal", Vol. IV, 1ª Edición, Cárdenas Editores y Distribuidores, México, 1970, p. 670.
- (9) GARCIA MICHAUS, "Medios Impugnativos".-"Reforma Procesal". - Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, N° 39, México, 1987, p. 26-27.
- (10) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Op. Cit. p. 674.
- (11) Op. Cit. p. 675.
- (12) Idem. p. 676
- (13) Id. p. 677.
- (14) Id. p. 677.
- (15) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, "Derecho Financiero Mexicano", 11ª Edición. Ed. Porrúa, SA. México, 1982, p. 755.
- (16) Idem. p. 755.
- (17) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Op. Cit. p. 348.
- (18) Idem. p. 766.
- (19) MARGAIN MANATAU, EMILIO, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario mexicano", Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981, p. 154
- (20) Idem. p. 154
- (21) DE LA PLAZA, MANUEL.-Manual de Derecho Procesal Civil Español, España, Madrid. 1976, Vo II, p. 294.

CAPITULO SEGUNDO

2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

Como nociones generales sobre el recurso, podemos decir que en todo Estado de derecho, resalta la necesidad de que exista un control jurídico de las funciones de la autoridad administrativa, para que ajuste sus actos conforme a la ley, a fin de que los particulares puedan tener protección o medios de defensa cuando resulten lesionados en sus derechos e intereses, es decir, se concretiza en una resolución administrativa, pero esta, tiene a la vez un medio que se reconoce como la autotutela, esta se desarrolla dentro de la misma organización administrativa, significando una garantía de un buen régimen de gobierno, ya que ella misma es la que se hace un examen de sus propios actos para que en un supuesto los deje sin efectos en caso de que no sean legales u oportunos.

Otros medios para lograr la conformación con los actos administrativos, al orden jurídico, de carácter preventivo es lo que se conoce como 'el procedimiento represivo', otro más es el 'procedimiento represivo', esto es, para que dentro de la propia administración, a petición de quien tenga interés legítimo, se puedan corregir las violaciones que se hayan cometido por sus funcionarios, son los RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

FIX-ZAMUDIO nos dice "... la situación imprecisa en cuanto a la función y el objeto de los recursos administrativos, y que por una parte sigue imperando como regla general el principio de la obligatoriedad de su agotamiento como un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción administrativa o los tribunales ordinarios, para impugnar la legalidad o la constitucionalidad de los actos o resoluciones administrativas, y por la otra, se va abriendo paso una tendencia muy marcada a convertir a tales recursos como instrumentos opcionales que pueden ser interpuestos libremente por el particular afectado, el cual tiene la posibilidad alternativa de acudir directamente a la vía jurisdiccional" (1)

Es tan importante que se controle la legalidad de los actos de la administración a través de los recursos administrativos que un tribunal, ha resuelto que "... han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen las defensas de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr un estado de derecho y la solución legal de los conflictos y controversias" (2)

2.1 CONCEPTO

Son numerosos los conceptos que se han elaborado sobre los recursos administrativos, por lo que solo citaremos algunos de los muchos tratadistas han dado los cuales aportan valiosos elementos para configurar algunas definiciones.

Así tenemos que el jurista español JESUS GONZALEZ PEREZ, afirma que "...el recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter, en tanto que para otros tratadistas españoles... lo describen como los actos de la administración mediante los que el particular pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base de un título jurídico específico; a su vez el distinguido jurista argentino AGUSTIN A. GORDILLO, lo considera como un medio jurídico del administrado para defender sus derechos ante la misma administración pública".(3)

Por lo que se refiere a la doctrina nacional, ALFONSO NAVA NEGRETE, sostiene la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa generadora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la Administración y no como proceso o juicio o como una vía jurisdiccional promovida ante el tribunal, aun cuando dicho procedimiento se estructura de manera similar al judicial".(4)

Por su parte ANTONIO CARRILLO FLORES, considera que para que un Recurso Administrativo pueda configurarse se requiere que: "...el Derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión con la facultad de que la propia autoridad a quien se dirige, emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto examinado solo la legalidad de la primera o también su oportunidad, por lo que debe concluirse en el sentido de que el recurso administrativo no existe, sino se ha consignado específicamente en un ordenamiento legislativo".(5)

GABINO FRAGA, lo define de la manera siguiente: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, en su caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".(6)

JUAN TREVIÑO, elabora por su parte la definición siguiente: "El recurso administrativo es un medio ordinario y directo de defensa que tiene a su alcance los gobernados en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos, con el objeto de que este sea revocado o cuando menos modificado, cuando sea demostrada la ilegalidad del acto".(7)

JORGE JIMENEZ CARRASCO, expone su definición al decir: "El recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses, por un acto de autoridad, para obtener de las autoridades administrativas la revisión a fin de que sea 'revocado', anulado' o 'modificado'".(8)

A su vez JORGE CACERES, expresa: "Los recursos administrativos son los medios de impugnación(sic) con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas para procurar tener mediante un procedimiento legalmente establecido, que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoque o modifique, restableciendo el orden jurídico violado en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional" (9)

RAFAEL DE PINA, lo define como: "El medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando a su juicio le cause algún agravio".(10)

Finalmente, el maestro SERRA ROJAS, lo define así: "El Recurso Administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del acto".(11) "Existe el supuesto de que también la propia administración pueda interponer recursos, pero en estos casos no estaremos en presencia de un acto jurisdiccional, a que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación...."(12) según lo comenta este mismo autor.

Debemos advertir, que además de la garantía procesal, los ordenamientos jurídicos suelen regular, como presupuestos del proceso o como simple potestad del particular afectado, unos medios de impugnación ante la propia administración, que configura precisamente los recursos administrativos, recursos en cuanto se deducen en relación de una decisión de un órgano público; administrativo, en cuanto se deducen ante un órgano de ese carácter.

El recurso administrativo, de las anteriores definiciones, puede concluirse, como ya lo expresamos en otro lugar, es una impugnación de un acto administrativo, que tiene como finalidad fundamental corregirlo, cuando el particular considera que es contrario a derecho o a sus intereses, consecuentemente la impugnación se dirige a obtener un anterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro superior jerárquico lo anule o lo reforme, si es que se encuentra comprobada la ilegalidad.

2.2 IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO.

Acertadamente considera el maestro GABINO FRAGA, que los ciudadanos como sujetos de la relación administrativa, se deriva un fundamental 'derecho a la legalidad', que consiste en que los actos que realice ésta o sus órganos competentes, estén encuadrados dentro de las leyes, cumpliendo el supuesto de la norma y su objetivo o fin. Ese derecho a la legalidad, a su vez, se ramifica en una serie de derechos: competencia, forma, motivo, objeto y fin prescrito por la ley; de aquí la importancia de que el administrado cuente con un medio de impugnar la ilegalidad; esos derechos tienen que estar protegidos adecuadamente, para que en el caso de que sean violados, el ciudadano pueda obtener la debida reparación; por ello para conseguir esa legalidad quebrantada existen varios sistemas en los Estados de derecho. Este jurista, a su vez los divide en: 'medios directos' y 'medios indirectos'.

Los primeros están destinados en forma inmediata, a satisfacer el interés particular del administrado y al hacerse valer ante la autoridad, está legalmente facultada a intervenir y examinar. Los segundos, son propiamente las garantías que prestan los órganos de la administración, para el desarrollo de sus actividades y buena marcha, es considerada como 'autotutela' que realiza la propia administración y que es inherente a ella.

Por lo tanto "Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares, se pueden clasificar según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales".(13)

"Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes".(14)

Ahora bien, no todos le conceden al recurso esta importancia de la administración pública y los gobernados, esto es, existen partidarios e impugnadores, concretándose en ventajas y desventajas, lo que significa consecuentemente la trascendencia de esta institución.

A.- VENTAJAS

1. Es un control eficaz de la legalidad de los actos de la administración, esto es así hay improcedencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios en el procedimiento que nulifiquen la defensa del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, corregir el desvio del poder de la autoridad cuyo acto se reclama.

2. El recurso administrativo impone a la autoridad administrativa el corregir sus errores de sus resoluciones, la legalidad constitucional, ya que a menudo las decisiones son absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que en un momento dado al ser llevadas a un tribunal jurisdiccional, dejan en entredicho a la administración pública. Por ello hay que considerar que *"aunque el Derecho Administrativo acentúa las facultades del gobierno y los deberes del ciudadano, a él, no obstante, es al que ha de recurrir el individuo cuando se atenta a sus derechos, puesto que, al demarcar la esfera de la acción administrativa, indica los derechos individuales que debe respetar la administración, y para que ésta los viole, ofrece al individuo recursos legales"*. (15) . Esto involucra, que en un juicio se demostrara por ejemplo, que el funcionario resolvió sin tener idea del problema planteado o paso por su conocimiento, o bien, dictó una resolución adversa, porque es la tendencia a considerar que por ser la administración pública una actividad del gobierno, siempre tiene la razón, o si es de mala fe, es para defender intereses mezquinos, o vengar agravios personales; de tal manera que en estos casos el recurso opera como tamiz, para que los tribunales, solo conozcan asuntos depurados de esos vicios, que mancha el buen gobierno. Por lo tanto, este medio de defensa evita al particular un conflicto oneroso pues el mismo puede ser su propio abogado, pues basta la presentación de un escrito redactado, inclusive de su puño y letra, que indique su inconformidad y sus agravios, para que se le de entrada.
3. Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de las fallas en la técnica legislativa existentes en la ley, que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un Tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente; así el particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede considerar circunstancias que un Tribunal no puede examinar. Hay ocasiones en que la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso se da cuenta que el particular no expone el argumento principal, o bien, no aporta la prueba idónea, por lo que se ve obligado a solicitarle al ocursoante que amplíe su escrito o ella misma supla esa deficiencia, como *"diligencia para mejor proveer"*.
4. Una última ventaja, sin que puedan existir otras, es de que al actuar el recurso como cedazo, se depuran los asuntos para la defensa y se evita, además un recargo de trabajo de las demás dependencias y tribunales. Por otra parte, para el particular si le asiste la razón será más expedita la justicia administrativa; algunas veces la autoridad se da cuenta que cometió un error grave en perjuicio del gobernado y para evitarle mayor daño, declara sin efecto el acto combatido, sea antes o después que conozca el Tribunal, en este último caso hay que esperar la sentencia, por el cumulo de labores puede llevarse tiempo en emitirse.

B.- DESVENTAJAS

1. Estiman funcionarios de la administración pública, que al resolver el recurso, siempre hay que darle la razón a ella; esto trae como consecuencia, que el recurrente considere vano interponer un recurso administrativo, pues se siente obligado a inconformarse con aquélla, pero por otro lado es un mal necesario, ya

que necesita agotarse para tener el derecho de interponer otro medio de impugnación, como el amparo.

2. Las decisiones importantes, por lo general, se llevan al acuerdo del superior, por lo que al interponerse el recurso administrativo, se tiene conciencia, que la resolución recurrida se confirma, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido, buscando con el superior jerárquico, cómo evitar errores o precisar posibles argumentos para resolverlos.
3. El particular considera que al percatarse la administración que ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la resolución del caso, de ahí que provenga en la mayoría de los asuntos un rezago en la administración pública para resolverlos.

Por una serie de exigencias y limitaciones, sobre todo en requerimientos que en materia de pruebas se introdujeron en los recursos administrativos, principalmente en el Código Fiscal, la Ley Agraria, etc., se perjudica sobremedida a los gobernados de escasos recursos -campesinos, consumidores, obreros, empleados, etc.-, pues los de mayor capacidad económica cuentan con la asesoría de abogados y contadores, capaces que podrán orientarlos, y que por lo dicho anteriormente no cuentan con gran simpatía en México, aun cuando habría que hacer una excepción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en contraposición de los que se dirimen en materia fiscal. Sin embargo se ha dado un gran paso con la *"Ley Federal de Procedimiento Administrativo"*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1º de junio de 1994.

Resumiendo, podemos decir que los recursos administrativos en general, constituyen un medio por el cual los particulares pueden defenderse de los errores, equivocaciones, violaciones que hubiere cometido los funcionarios encargados de los órganos de la administración pública, concretamente del 'acto administrativo', en contra de los cuales procedan siempre y cuando se establezca en la legislación. Así los ciudadanos, al detectar cualquier anomalía que hubiere sido cometido en la emisión del acto administrativo, del que le ocasione daño a sus intereses patrimoniales o económicos, pueden poner en conocimiento de la autoridad tal situación a afecto de que esta 'revise' el acto en cuestión y determine si se encuentra apegado o no a derecho.

Todo recurso, como medio de impugnación, como procedimiento, su tendencia es para que se revisen, se reexaminen las resoluciones, por lo tanto se tiene que llegar a uno de estos resultados: confirma, revoca o modifica.

Estos son los tres fines, los resultados posibles de todo medio de impugnación. Aclarando que quien interpone el recurso, el que pretende hacerlo valer, nunca está persiguiendo la 'confirmación' sino que pretende que se revoque o modifique la resolución, pero a veces se fracasa y la resolución no se modifica, sino que por el contrario se confirma. Al confirmarse una resolución se está declarando por la

autoridad que la misma estuvo bien, legal y correctamente emitida y, por lo tanto, se le da plena validez; por el contrario, si se modifica o revoca, ello implica que no estaba bien ni correctamente emitida, que amerita o bien, una modificación o que se le deje sin efectos, que se cancele o que se le borre, así revocar una resolución en dejarla sin efectos.

En cuanto al origen y fundamento jurídico del recurso como medio de impugnación, lo encontramos en el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, en el primero porque se encuentra el principio de legalidad, como ley suprema, y en el segundo porque regula las relaciones entre la Administración Pública y los particulares; desde luego que hay que deslindar los campos de actividad de uno y de otro, ya que a menudo se confunde.

Para apoyar lo anterior, hay que exponer la idea de RODRIGO BORJA en su libro "Derecho Político y Constitucional": *"La organización básica del Estado, la integración de sus órganos principales, así como los principios generales que rigen la vida política de la comunidad, son materia del Derecho Constitucional. La integración y ordenamiento de los órganos secundarios y el funcionamiento de los públicos (educación, policía, salubridad, obras públicas, etc.), son materia del Derecho Administrativo, que no es más que la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa"*(16)

Para este autor, del que compartimos su pensamiento, las normas básicas que regulan la actividad del Estado, entre ellas las del orden administrativo, están contenidas en la Constitución, pero el desarrollo de las mismas y su aplicación a casos concretos, en el ámbito de los servicios públicos como de los derechos sociales, es obra principalmente del Derecho Administrativo y dentro de la línea de la impugnación, pues también otros derechos sociales caen dentro de las esferas de otros derechos: penal, laboral, agrario, etc. Agrega que dentro de este esquema, puede decirse que el Derecho Administrativo es la Derecho Constitucional, lo que el Reglamento es a la Ley; para apoyar su pensamiento cita a Francisco J. Goodnow, quien expresa con el Derecho Administrativo " *...en cuanto establece la organización de las autoridades administrativas es el complemento necesario del Derecho Constitucional; si este traza el plan general de la organización del Gobierno, él desenvuelve ese plan hasta sus últimos pormenores. Y no solo completa el Derecho Constitucional en cuanto regula la organización administrativa del Gobierno, sino también en cuanto señala las normas del Derecho referentes a la actividad de las autoridades administrativas. Porque, si el Derecho Constitucional considera las relaciones del Gobierno con el individuo desde el punto de vista de los derechos individuales, el administrado las considera desde el punto de vista de las facultades del Gobierno, el primero se ha dicho, acentúa los derechos, el segundo los deberes"*(17)

Es cierto que las constituciones consagran en una de sus partes -como la de México-, normas que declaran los derechos de los individuos y les garantizan su ejercicio y

dentro de esa esfera individual jurídicamente protegida existen dos clases de derechos: los civiles y los políticos; en cuanto a los primeros que son los que nos interesan, pertenecen a la persona humana en sí y se extienden a todos los individuos, nacionales o extranjeros, que habitan el territorio del Estado; por lo consiguiente el derecho a la legalidad, que consagra el artículo 16 de nuestra Constitución, el ciudadano tiene el libre acceso al órgano para hacer valer la legalidad violentada.

Este artículo constitucional, que en su primera parte no se ha modificado, reza así: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del mandamiento"*. Es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de la legalidad que establece, la cual, por su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no solo no sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

La garantía de legalidad, en cuanto a su eficacia jurídica reside en el hecho de que por su mediación se protege todo sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución, hasta el reglamento más minucioso, es decir, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión: "fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento".

- A) Concepto de fundamentación.- La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La exigencia de 'fundar legalmente' todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones: 1. Que el órgano del Estado, del que tal acto provenga, este investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma; 3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; y, 4. En que el citado acto contenga o derive de un mandamiento escrito que lo apoyen.
- B) Concepto de motivación, de la causa legal del procedimiento, implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende comete el acto autoritario de molestia sean aquellos a que alude la disposición legal fundadora. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende la citada subgarantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.
- C) La motivación legal y la facultad discrecional, en cuanto a la primera, no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama 'facultad discrecional' para

determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente por tanto la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar.

- D) Concurrencia indispensable de la fundamentación y de la motivación legales. Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso, inaplazable, que el caso concreto hacia el cual estos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad.

Por ello establecemos que la impugnación deriva o tiene su fundamento en una garantía individual o constitucional y que en el recurso viene a darse el origen para reclamar de la autoridad un acto administrativo equivocado; medio de impugnación que fue desenvolviéndose en diversas leyes constitucionales, secundarias y reglamentos.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta 1928, estableció con apoyo en 'criterios muy firmes que venían del siglo pasado', rechazaba la pretensión de que en las leyes administrativas existiesen 'recursos administrativos cuyo conocimiento fuese previo al procedimiento judicial; lo que mas se habla logrado era un llamado juicio de oposición ante los Juzgados de Distrito, contra resoluciones de la Hacienda Pública Mexicana, pero dejando en libertad al opositor para optar por acudir al juicio de garantías; igual sucedió en materia agraria, sobre todo en los desposeídos en sus tierras, que en 1922 a 1924, no tenían recurso alguno, hasta la Ley Bassols de 1925 que le dio esa seguridad jurídica.

Pero ya en 1929 dichos criterios fueron desapareciendo por ese Supremo Tribunal, ya que empezó a variar su jurisprudencia y establecerse que la prosecución del recurso administrativo constituía un trámite obligatorio para el particular que considerase violado la garantía de legalidad, previo a la interposición de su demanda de amparo.

En la Ley de Amparo, al recoger lo anteriormente expuesto, estableció en su artículo 72, fracción XV, que es improcedente el juicio de garantías: *"Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado "* Pero con la reforma, se agrega un novedoso criterio, pues dice en su último párrafo *"No existe obligación de agotar*

tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación”

Excepción similar, respecto al juicio de anulación, la encontramos en el artículo 202, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, pues es improcedente contra actos “Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa”. Este último caso también es aplicable cuando no existiendo medio de defensa previo al juicio, la demanda ante el Tribunal Fiscal, se hubiere presentado en forma extemporánea. Esto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los juicios se deberán iniciar contra las resoluciones definitivas entendiéndose por estas, cuando no se admite recurso administrativo contra ellas, o bien, cuando la interposición del mismo sea optativa para el afectado”.(18)

Lo anterior viene a confirmar lo que hemos expuesto, que tanto la doctrina como la legislación administrativa, reconocen diversos medios de protección jurídica de los derechos civiles o privados, cuando son afectados por el acto de autoridad gubernamental, y por consiguiente como explica el maestro SERRA ROJAS, el desarrollo de la teoría de los recursos administrativos varía en su terminología, forma y expresión de una legislación a otra, ya que no basta los buenos propósitos de la Administración Pública para ajustar sus actos a la legalidad, ni tener unas buenas leyes y reglamentos administrativos que aseguren eficientemente el interés general, porque hay la necesidad de que haya medios rápidos y eficaces para restaurar los prejuicios que con su actuación se le pueden ocasionar al particular.

Considera el tratadista ANDRES SERRA ROJAS, que: “...*Los particulares requieren garantías jurídicas en el cuadro mismo de la Administración, que rápidamente restablezcan el derecho lesionado y esto se logra cuando la ley ordena que la autoridad administrativa, examine sus propios actos en lo que se refiere a la legalidad y a la oportunidad de los mismos. Las garantías jurídico administrativas, en términos meramente doctrinales, son las siguientes: A) Remedios o recursos administrativos; y, B) Remedios o acciones jurisdiccionales. Estos últimos pueden comprender los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes*” (19)

Por ello consideramos que el fundamento del Recurso Administrativo lo justificamos como el medio más conveniente de defensa -garantía de la legalidad emanada de la Constitución-, cuando lo establece la ley y así obliga a la Administración a sustanciarlo para modificar o establecer la situación administrativa legal

El recurso administrativo es la impugnación legal que hace el afectado, particular, ciudadano, persona física o moral, por un acto de la administración, en consecuencia se trata de un medio jurídico para provocar el control de la administración, así nadie

mejor que el particular o el agraviado, obligado a la defensa de sus intereses, de utilizar esos medios que la ley le otorga para invalidar o corregir el acto administrativo que le causa perjuicio a sus intereses. Por lo tanto, el recurso administrativo es la defensa que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativo; por ello la legislación contenciosa es muy exacta al obligar a los agraviados por una resolución administrativa agoten todos los recursos que las leyes establecen. Es frecuente la devolución de los asuntos a la autoridad administrativa para que el perjudicado sustancie el recurso que corresponda, y en su defecto se señala como una causa de improcedencia, siendo desechado el mismo.

Por ello como lo señala FORTSHOFT: *"Esta iniciativa reservada al individuo va dirigida a la 'protección jurídica de la que participa cada ciudadano'. Puede entenderse esta en sentido amplio y en sentido restringido. Tan solo el hecho de que la Administración está vinculada al derecho, 'representa una protección del afectado', pues forma parte de la naturaleza del derecho 'el limitar, trazar ámbitos de acción y fijar formas de obrar'- Autorizaciones sin límite son incompatibles con la naturaleza del derecho, como lo es la renuncia a un mínimo de forma que contiene el llamado acto administrativo informal."*

"El que el derecho limite así el actuar de la administración vinculándose a la vez a determinadas formas, tiene naturalmente, 'un efecto protector para la persona afectada'. Pero no es a esta protección en sentido amplio a la que hace alusión la palabra protección jurídica, sino por ella se entiende 'la posibilidad que el derecho otorga al afectado por una acción administrativa de defenderse con medios específicamente jurídicos contra los actos de la administración'. La protección jurídica en sentido amplio tiene lugar en todas las fases del obrar administrativo, pero en sentido restringido únicamente se refiere al resultado de la última fase de cada caso, al acto administrativo."(20)

2.3 SU NATURALEZA TÉCNICA JURÍDICA

Respecto a la naturaleza técnica-jurídica del Recurso Administrativo, plantea la cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

Para GABINO FRAGA, hay algunos aspectos positivos para pensarse que se trata de un acto jurisdiccional:

1. Al existir controversia entre el agraviado y la administración, esta tiene que resolver decidiendo si el acto emitido constituye o no una violación a la ley.

2. El recurso está reglamentado en la ley con un procedimiento similar al procedimiento judicial hay procedimiento especial formalidades de iniciación, pruebas, términos, etc.
3. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso; y.
4. En varias leyes se establece que el agraviado con una resolución administrativa, tiene la opción, para reclamar entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial -como en ciertas excepciones en el procedimiento fiscal-, lo cual indica que ellos son equivalentes

En tanto que para los que consideran que se trata de una simple función administrativa, también existen buenas razones, nos dice el maestro GABINO FRAGA, y enumera las siguientes:

- Se afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular; estimando GARCIA OVIEDO, quien es citado por aquél autor, que los recursos administrativos no son juicios, pues son solo revisiones que de sus propios actos efectúa la administración para corregir sus errores, pero fundamentalmente no hay controversia ordenada y profunda del juicio, que lo hace irrelevante.
- Que por lo que hace a la similitud del procedimiento, no es bastante peso para determinar que por medio del recurso administrativo se realice una función jurisdiccional, ya que las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.
- Que la irrevocabilidad de las resoluciones no son suficientes para negarle el carácter administrativo, pues hay otros actos administrativos que también participan de ese carácter administrativo de naturaleza irrevocable, sin que por ello se afirme como regla general la irrevocabilidad de dichas resoluciones.
- Si la ley establece como paralelos el recurso administrativo y el judicial, declarando que se pierde uno si se va al otro, no quiere decir que tengan igual naturaleza, a menos que se demuestre que es indispensable que todos los actos administrativos deben tener un recurso judicial.

Concluye este autor, que tienen mayor solidez los argumentos que consideran que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional; en ese mismo sentido se inclina el maestro SERRA ROJAS, al cual nos adherimos, al estimar que los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales (o recurrentes). Los primeros son eminentemente de naturaleza administrativa, sin que se confundan con los jurisdiccionales aunque los doctrinarios sostienen dicha controversia, sino que son una mera "revisión" de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo, no una sentencia, o ratificar el anterior, a diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además del particular y la administración, la presencia del juzgador. Además es típico de la administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse, ciertamente los problemas jurídicos se complican innecesariamente

cuando se confunden las jurisdicciones; finalmente un último razonamiento, lo hace consistir en que la irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el aspecto comentado, o sea, que pone fin a un recurso, son propias de muchos actos administrativos, ya que la ley es la que va a determinar la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolver sobre su estructura definitiva.

Complementariamente a lo expuesto, diremos que algunos otros autores niegan importancia técnica y jurídica al Recurso Administrativo, sosteniendo que si este se puede solicitar a la administración una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho, mas que legales, y que por el contrario en el contencioso, en los recurrentes, se toma en cuenta razonamientos jurídicos, dicha situación no implica la imposibilidad de hacer uso de esto último también con carácter exclusivo en un recurso administrativo y que se considera que toda exigencia técnica que condicione la procedencia de ese medio de impugnación o limite su acción del órgano revisor del acto, contribuye a negar la justicia más elemental o hacer negativo la garantía o defensa que significa el recurso administrativo.

Como se aprecia, se quiere hacer aparecer al recurso administrativo como una defensa al alcance de los particulares ante la autoridad administrativa en la que el conflicto deberá dirimir más en cuestiones o situaciones de hecho que de derecho, libre de todo tecnicismo, como discuten previamente los particulares antes de acudir a juicio a resolver su controversia.

Sin embargo, se estima que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico. El desconocimiento o menosprecio de estas características traen consigo el que muchos particulares al estar mal aconsejados, a pesar de asistirles la razón, pierdan la oportunidad de la defensa. Para esto, se recurre al procedimiento fiscal.

En efecto, se señala, que es improcedente el juicio de anulación contra resoluciones o actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa, artículo 202, fracción VI del Código Fiscal; y por otra parte, se señala que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirá ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

Esto quiere decir, que si al agotar el recurso administrativo, el interesado no ofreció las pruebas idóneas, aquéllas que demuestran la ilegalidad del acto impugnado, ni formula los argumentos debidos en la fase contenciosa, no podrá presentar nuevas, salvo las supervenientes ni 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 al actor la oportunidad de ofrecer medios de prueba

Nuestro legislador se ha esmerado en darle al recurso administrativo un marcadamente 'técnico y jurídico', pues constituye la base angular de la que partirá toda defensa que ante los Tribunales Administrativos o Judiciales hagan los afectados, salvo a partir de 1990 en que la interposición de los recursos administrativos previstos en el Código Fiscal de la Federación se volvió extremadamente estricta. Ya que estimar que por el hecho de que en el recurso administrativo la autoridad y el interesado pueden convenir respecto al orden de presentación de las pruebas o que las mismas se amplíen o que dialoguen una y otra vez sobre el problema a resolver, le resta seriedad y significación jurídica al recurso, es incurrir en un grave error que se apreciará al acudir ante un tribunal por las reglas y formalidades que rigen el procedimiento.

2.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Respecto a la clasificación que se hace a los recursos administrativos, es variada y compleja, ya que si se atiende a diferentes niveles o campos. Así para GABINO FRAGA, considera únicamente y de acuerdo a nuestra legislación, se reducen a dos substancialmente: la revocación o reconsideración administrativa y la revisión jerárquica, según se haga valer ante la misma autoridad que dictó el acto recurrido o ante el superior jerárquico.

Por su parte, SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, quien cita a NAVA NEGRETE, considera que los recursos administrativos se pueden dividir en dos grandes grupos: *"los que conoce y resuelve la 'autoridad autora' de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una 'autoridad diversa', que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. ¿Cómo denominar a unos y a otros?. Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo". "Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de recursos:*

Reconsideración:

Recurso de Reposición (Carlos H. Pareja)
 Recurso de Oposición (A. Carrillo F.). (Italia)
 Recurso de Revocación (Gabino Fraga)
 Recurso de Reclamación (Otto Mayer)

Revisión.

Recurso Jerárquico (R. Bielsa)
 Recurso Jerárquico (Gabino Fraga)
 Recurso de Alzada (Villar Romero. España)
 Recurso Jerárquico propio (Legislación Italiana)
 Recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc."

En tanto que para el maestro SERRA ROJAS, para proponer su clasificación, afirma que el recurso administrativo es la **defensa legal** que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativa, que **estos se plantean ante y se resuelven por la administración**, acertadamente considera que los últimos reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y otros organismos -como el Reglamento y Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor-, aluden a la materia de los recursos administrativos exclusivamente en **materia de competencia para resolverlos**, pero no en cuando a su procedimiento, excepción hecha en el artículo 94 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y C.P.

Este jurista divide los recursos administrativos, atendiendo a nuestra legislación administrativa, señalando entre los principales:

- I. "Recursos Ordinarios que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Estos recursos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el procedimiento contencioso-administrativo. A ellos hacen referencia los artículos 104 y 107, fracción IV de la Constitución.
- II. Recursos Ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Tal es el caso de la 'reconsideración' y la 'revocación'.
- III. Recursos Especiales, que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa"(22)

En este último caso, estaríamos cuando la PROFECO en su resolución de imposición de una multa, se procediese a recurrirla ante el mismo órgano, pero durante el término que deba resolverlo no lo hace, y posteriormente con el transcurso de cuatro meses que señala el Código Fiscal de la Federación, puede acudirse ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, interponiendo la 'negativo ficta'.

No hay que pasar por alto que es diferente el recurso de revocación, oposición o reclamación, como en otros países, con el llamado recurso de reposición; ya que el primero la autoridad administrativa actúa de propia iniciativa y modifica su propio acto ante una causa superveniente, en tanto que en el segundo, la reposición es el particular el que insta a la administración para revisar un acto que le perjudica y que agota la vía administrativa. A este respecto, cita el SERRA ROJAS al jurista FIX

ZAMUDIO, quien manifiesta: *"Entonces la diferencia no la encontramos en la existencia de una controversia o litigio entre un particular y la autoridad administrativa, que también existe en el recurso administrativo, sino en la intervención de un tercero imparcial, el juzgador, que resuelve imperativamente esa controversia, situado por encima de dos partes contrapuestas; por eso, en la impugnación administrativa existen solo dos sujetos procesales; el particular y la autoridad y es esta última la que decide el conflicto de manera interesada. en tanto que en el proceso. también administrativo, aunque formalmente pertenezca a su esfera, decide o compone el conflicto de intereses de manera imparcial, situado por encima de las partes (el particular y la autoridad) colocadas en el mismo plano (procesal) y por ello intervienen tres sujetos y no solamente dos"*(23)

Así, existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos, lo que confirma que los recursos administrativos proponen el logro de una justicia administrativa rápida y expedita, observándose que los legisladores los han previsto en numerosos ordenamientos; por lo que consideramos más aceptable la que a continuación exponemos tomando en consideración las distintas clases de recursos o medios de defensa que contiene la diversa legislación y que se pueden hacer valer ante la administración pública:

1. En atención a la autoridad ante quien se interpone.
2. Al objeto que se persigue.
3. En razón a su materia
4. Al ordenamiento que lo establece.

2.4.1 EN ATENCION A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE.

Desde este punto de vista, OVALLE FAVELA en su "Derecho Procesal Civil", considera que hay medios de impugnación verticales o devolutivos y horizontales; los primeros cuando la autoridad que debe resolver las impugnaciones es diferente del juzgador o del que emitió el acto o resolución, debiéndose, por lo consiguiente entender que es diferente o el superior; y, los horizontales en consecuencia son los que va a conocer el propio juzgador o la misma autoridad que dictó la resolución o el acto

Para ser más precisos, debemos considerar, atendiendo a la autoridad ante la que se interpone tres tipos:

- A) El que se promueve ante la misma autoridad que emitió el acto,
- B) Los que se interponen y proceden ante el superior jerárquico; y,
- C) Los que conoce una autoridad, comisión, tribunal o dependencia especial

Así en el primer caso (A), el recurso promovido ante la autoridad que emitió el acto, es aconsejable al impugnador, tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tenga su origen

en errores de interpretación o equivocación de la norma o de procedimientos, pues es común encontramos con ordenamientos que prevén la revisión de fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo que se ha criticado, pues al existir identidad entre la autoridad emisora y la revisora siempre se inclina a confirmar la resolución impugnada. Otros autores denominan a este medio como recurso de reconsideración, al expresar en su Derecho Administrativo, que es aquél que se hace valer ante la misma autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento, con la finalidad de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso concreto.

El recurso jerárquico (B), se hace valer, como su nombre lo indica, ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto administrativo que se impugna, con el objeto de que se modifique, revoque o confirme la determinación de una autoridad inferior, así podemos opinar que este tipo de impugnación, al hacerlo valer ante el superior jerárquico, la inconformidad tendrá mayores posibilidades de solución favorable, si la razón le asiste, pues será analizado por personas cuyo pensamiento no estará en cierta forma influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia de la emisión del acto que revisen. Como el previsto en el artículo 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por último (C), aquellos recursos que se hacen valer ante una comisión o dependencia especial o ante una autoridad que carece de mando sobre la que emitió el acto. Tal es el caso del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, atendiendo a la autoridad que emitió el acto, debe impugnarse ante el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, también creemos sería el caso de la 'negativa ficta', por la imposición de multa ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el silencio de la autoridad emisora del acto.

2.4.2 AL OBJETO QUE SE PERSIGUE

En atención al objeto que se persigue con el recurso, este se le clasifica en:

- 1) Recurso de Reconsideración.
- 2) Recurso de Revisión.

El recurso de reconsideración o de revocación, se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto en cuanto perjudica por causas ajenas el fondo del asunto o en otros términos, tiene a la revocación parcial o total de la resolución impugnada.

En cuanto al recurso de revisión, tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior o la misma, o también otra diferente, revise la resolución o acto impugnado por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

Sin embargo, la doctrina y sobre todo nuestra legislación federal que es uniforme en cuanto al nombre del recurso, atendiendo al objeto que se persigue, tenemos en el Derecho Administrativo, que en una ley se le denomina 'de inconformidad', en otras de 'revisión', en otras más 'de reconsideración', y en fin en otras 'de revocación'.

Por ello, es frecuente que el recurrente al promover su recurso al no darle el nombre correctamente, sea motivo suficiente para que la autoridad lo rechace, como sucede con las Salas del Tribunal Fiscal, lo cual consideramos injusto, como aconteció con los recurrentes de las multas impuestas por PROFECO, y posteriormente los proveedores acostumbrados a interponer ante SECOFI el recurso de inconformidad, la primera autoridad los rechazara. Lo anterior lo confirmamos con la Tesis de Revisión N° 119/93, que a la letra dice:

"Recursos Administrativos., No deben sujetarse a fórmulas sacramentales. Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales porque las mismas están suprimidas en nuestro derecho positivo, como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles; 82 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y 159 del Código Fiscal de la Federación; por ello es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia que se incluya forzosamente el término de 'recurso de revocación', cuando el ocuro que se presente ante la autoridad y reúna los elementos suficientes para inferir de que se trata de esta instancia. Revocación N°. 11993".(24)

2.4.3 EN RAZON A SU MATERIA

La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que se encuentren sometidas unas al Derecho Administrativo, que son las más frecuentes y otras al Derecho Privado, al respecto la i examina que en atención a la materia pueden establecerse recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones que se rigen por el Derecho Público y Recursos Administrativos que se hagan valer contra resoluciones que se norman por el Derecho Privado, lo que es razonable, ya que si la autoridad administrativa al celebrar, por ejemplo, un contrato con particulares admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación de ese instrumento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales, creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se están violando derechos adquiridos por los particulares.

Para apoyar lo anterior, transcribimos la tesis que menciona SERRA ROJAS, en su Derecho Administrativo:

"TESIS 881, TOMO III, pág. 1629. PLURALISMO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra actos que no sean

definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo: la administrativa y la judicial, y ya se ha hecho uso de la primera, porque aún cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discurrido el acto que se reputa atentatorio, oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y si con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un procedimiento optativo* (25)

2.4.4. AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE

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

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

Sin embargo, la Sala del Tribunal Fiscal, ha aceptado que los recursos administrativos existentes sea en reglamentos orgánicos o de ejecución, priven sobre el Código Fiscal de la Federación, al establecer que tratándose de recurso administrativo de revocación, previsto en el artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, establece que es improcedente el juicio de nulidad en contra de las resoluciones del recurso de inconformidad que promueven los particulares al expresar que el acto impugnado es susceptible de combatirse mediante el recurso regulado en el citado artículo 26 del Reglamento del Artículo 133, actualmente 274, de la citada Ley del Seguro Social, con lo cual se cortan los derechos que a los particulares les otorga el principio de la seguridad jurídica en el ordenamiento expedido por el Poder Legislativo, ya que de no existir el contenido de ese artículo 26, entonces no habrá duda de que los perjudicados con el desechamiento del recurso administrativo de inconformidad que hubiesen promovido, podrán acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

2.5 REQUISITOS PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

A veces los requisitos se confunden con los elementos del recurso administrativo, juzgamos que corren paralelos y aún más son correlativos, pues tanto unos como otros son necesarios y constitutivos de ese medio de impugnación, que desde luego deben estar contenidos en la ley.

Para el jurista ANDRES SERRA ROJAS, los señala como sigue:

1. Una resolución administrativa a fin de que proceda el recurso a fin de agotar o no la vía administrativa.
2. La afectación de un derecho o interés del particular.
3. Una autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el la que debe interponerse el medio de impugnación.
4. Ciertos requisitos de forma a fin de proteger principalmente el interés general: no se hace referencia a la expresión de agravios, salvo que lo ordena la ley, aún cuando consideramos que si debe ser un requisito de procedibilidad a fin de que la autoridad revisara pueda determinar la gravedad de la violación de la autoridad administrativa o del mismo acto administrativo.
5. Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto, y
6. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar, dentro del término señalado por la propia ley, una nueva resolución en cuanto al fondo.

Así reconoce que a esos elementos que la ley debe regular para la integración de un recurso, existen otros elementos que sean necesarios para proteger el interés fiscal u otros de interés general, sociales o del Estado, como lo establece el artículo 140 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Nuestras leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos o requisitos señalados, aún cuando hay excepciones, como en el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, la Ley Federal de Protección al Consumidor, etc

2.5.1 AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE INTERPONE.

La ley debe señalar las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse el recurso interpuesto por el particular, que como declamos, puede ser la misma autoridad que dictó el acto, la jerárquica superior o un órgano especial creado por la misma ley; de tal manera que si el legislador omite este elemento, la inconformidad tendrá que hacerse valer ante el titular de la Dependencia correspondiente quien determinará el funcionario que deba conocer y resolver la impugnación siempre y cuando esta facultad sea delegable en los términos de la propia ley o reglamento

interior del órgano administrativo, como por ejemplo en el Reglamento y Estatuto de la Procuraduría Federal del Consumidor

Creemos especialmente, que el recurso de revisión, debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad, puesto que como hemos visto, la autoridad superior - recurso jerárquico-, su actuación sería con mayor imparcialidad al momento de resolverlo, siendo congruente con el principio de legalidad, desechando inclusive intereses personales, mezquinos o de venganza.

2.5.2 RESOLUCION QUE CAUSE AGRAVIO AL PARTICULAR

Aquí incluimos, en primer lugar la existencia de una resolución administrativa materia del ejercicio de la impugnación por el recurso, por lo que es un elemento esencial e indispensable puesto que la sola existencia de una resolución administrativa expedida en agravio de un particular no implica necesariamente que pueda impugnarse por un recurso, ya que precisamente debe reunir ciertas características para impugnarse, además de que tiene que ser definitiva, es decir. Cuando esta no admite una revisión de oficio o bien, cuando la autoridad no pueda por sí modificar su propia resolución. Por revisión de oficio entendemos que la resolución dictada debe ser revisada por la propia autoridad u órgano que se determine para que la modifique, confirme o anule.

Que ese acto o resolución afecte un derecho o un interés del recurrente, elemento que consideramos indispensable; el interés puede ser la base de una protección jurídica por medio del mismo recurso administrativo y por consiguiente se entiende que no basta que haya una acción para que pueda afirmarse la existencia de un derecho subjetivo. En consecuencia la resolución tiene que ser personal y concreta, por lo que no puede agotarse el recurso contra resoluciones de carácter general, abstractos e impersonales, dado que si este tipo de resoluciones causa con su sola expedición perjuicios inmediatos e irreparables procede en su contra el juicio de amparo. El agravio que se cause debe repercutir en perjuicio o lesione intereses legítimos.

Por otra parte la resolución tiene que ser nueva, esto es, que ella resuelva originariamente el acto impugnado, que no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no hayan sido consentidos, expresa o tácitamente.

NAVA NEGRETE, explica que en el ámbito de los recursos administrativos se distingue el derecho que da la posibilidad de impugnar un acto administrativo y el derecho material lesionado, puesto que la norma jurídica de los gobernados o afectados concede la posibilidad de obtener por medio de un procedimiento cuya iniciación queda sujeta a su voluntad, la eliminación del acto ilegal lesivo para sus intereses

2.5.3 ACREDITAR LA PERSONALIDAD DEL RECURRENTE

Es un requisito o elemento formal, y expresamente es parte como otros de la fijación de un procedimiento especialmente organizado para exigirlo por la autoridad que ha de resolver el recurso, por ello es que determina ciertas formalidades que deben de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse; esto es, el propio recurso que de acuerdo a las circunstancias de que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto con el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, término de interposición y qué medios, etc. Por ello, hay ocasiones en que el promovente es persona moral pero no se especifica el nombre de quién calza el escrito, en este caso la Sala Superior Fiscal ha resuelto, que deba requerirse para proseguir el procedimiento.

Así el recurrente podrá autorizar en su escrito a un tercero para que a su nombre pueda recibir toda clase de notificaciones, ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con esos propósitos.

Se ha presentado en la práctica, que quien promueve el recurso a nombre de un tercero, al momento de hacerlo carece de personalidad debida para intervenir y al ser requerido para que la acredite presenta un poder notarial o carta poder certificada por notario público, pero con fecha posterior a la presentación del escrito, por lo que de conformidad con los artículos 255 y 257 del Código Civil para el Distrito Federal, la omisión de los requisitos establecidos por la ley, hace que el mandato sea nulo, por lo cual es hasta el momento en que se cumplan los requisitos cuando el mandato surge a la vida jurídica y si éstos se reúnen después de interpuesto el recurso debe concluirse que la personalidad no se encuentra acreditada.

Por otro lado, también existen ocasiones en que el promovente del recurso lo haga a nombre del interesado, pero no acredite su personalidad y al ser requerido se presente quien realmente tiene el interés y la personalidad, consecuentemente el rechazo del recurso, por lo cual al promoverse se realizó realmente por quien no tenía la personalidad procesal para tramitarlo.

Un plazo o término para la interposición del recurso, por lo tanto para la existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el particular pueda hacerlo valer, así es un requisito o elemento esencial. En algunas legislaciones no se especifica el término para promover el medio de impugnación que se pretende hacer valer, de omitirse este, se tendrá que estar a lo que dispone el artículo 121 del Código Fiscal, es decir, el recurso deberá ser presentado dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto impugnado, en caso de omitirse en una ley administrativa, el recurso puede promoverse en cualquier momento.

Pero actualmente no se da este caso, puesto que el legislador al crear un ordenamiento ley o reglamento por lo regular fija un término para la interposición del recurso administrativo que se pretende hacer valer por los particulares que se sienten afectados por las resoluciones que emita la autoridad, también prevé de que en caso de que el instrumento de impugnación se presente fuera del término o plazo que señale la ley, se tendrá por no interpuesto, se declarara extemporáneo o bien improcedente como lo establece, en este último caso, la Ley Federal de Protección al Consumidor. El término para la interposición del recurso administrativo empezará a correr al día siguiente en que surta efectos el emplazamiento, citación o notificación.

2.5.4 EXHIBICIÓN DE PRUEBAS Y OTROS REQUISITOS.

También es propio del recurso la circunstancia de que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto, el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, para proteger principalmente el interés general, aún cuando por lo que hace a la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordena la ley.

Por lo que hace a los agravios que cause la resolución impugnada, debe entenderse como agravio, la lesión de un derecho cometida en una resolución por no haber acatado lo dispuesto en la ley o por no aplicarse la norma que rige el caso, por lo que el recurrente debe precisar la parte de la resolución que lo causa; a propósito, el jurista FRANCISCO DE LA GARZA, citando a HERRERA CUERVO, en su libro "Recursos Administrativos y Suspensión de Ejecución", establece que la expresión de agravios *"deberá hacerse a través de argumentos lógicos en los cuales se exprese la causa por lo que se estime violatorio el acto, haciéndose el señalamiento de la norma aplicada o ejecutada erróneamente"*(26).

Esto implica una serie de requisitos formales, es decir, la fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer del recurso, que implica la determinación de ciertas formalidades que deben cumplirse, la especificación de pruebas, término de admisión, ampliación de términos. En cuanto a los 'agravios' lo valoramos en cuanto que deberán exigirse, para que sea clara la petición, es decir, que tenga pleno conocimiento en que consiste la inconformidad, que no sea obscura, que se permita entender claramente lo que se manifiesta, haciendo notar que en algunos ordenamientos no se establece éste requisito.

En cuanto a las pruebas, son necesarias establecerlas, están deben ofrecerse en el escrito de interposición y las consecuencias que produce el no hacer ese ofrecimiento, por lo tanto reiteramos que deben expresarse los agravios. Consecuentemente el particular tendrá derecho para defenderse y poder demostrar la ilegalidad del acto recurrido, de presentar todo tipo de pruebas que considere pertinentes; si el recurso tiene por objeto atacar parcialmente o totalmente la resolución, la autoridad tendrá que recibir y valorar las que ofrezca el recurrente, salvo que la inconformidad verse sobre un punto de derecho, ya que este no está sujeto a prueba. De proceder el ofrecimiento de pruebas, estas deberán ser idóneas pues con ellas el interesado ha de demostrar lo erróneo de la resolución que se impugna.

Por lo general en los recursos administrativos no es admisible la prueba de confesión de las autoridades.

ANDRES SERRA ROJAS, nos dice: *"A los elementos que la ley debe regular para el establecimiento de un recurso, se agregan aquellos elementos que sean necesarios para proteger el interés del fisco u otros de interés general, sociales o del Estado. Nuestras leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos indicados".*(27) Lo cual es exacto, cuando examinemos el recurso administrativo de revisión contenido en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

- (1) FIX-ZAMUDIO, HECTOR.- "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos".- Estudios de Derecho Público Contemporáneo.- UNAM-FCE.- México, 1972. p. 58.
- (2) FIX-ZAMUDIO, HECTOR.- Op. Cit. pp. 65 y 66.
- (3) Idem. p. 43.
- (4) id. p. 44.
- (5) " p. 45.
- (6) " p. 46.
- (7) TREVIÑO, JUAN. "Justicia Administrativa".- Ed. Trillas, México, 1987, p. 26.
- (8) Idem. p. 26.
- (9) Id. p. 27.
- (10) DE PINA, RAFAEL, "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, S.A., 13ª Edición, México, 1985, p. 413.
- (11) SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo", Tomo II, México, 1986, p. 487.
- (12) Idem. p. 488.
- (13) Id. p. 555.
- (14) " p. 556.
- (15) BORJA, RODRIGO, "Derecho Político y Constitucional", Ed. F.C.E., 1ª Impresión. México, 1992, p. 308.
- (16) Idem. p. 307.
- (17) Citatem pos. SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 308.
- (18) RAMIREZ RUIS, LUIS EDUARDO, "Código Fiscal de la Federación y su Reglamento", Comentado, Editorial PAC, SA de CV., 2ª Ed. México, 1987, pp. 137 y 138.
- (19) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 560.
- (20) Citatem pos. SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 561.
- (21) DE LA GARZA, FRANCISCO SERGIO, Op. Cit. p. 580.
- (22) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 567.
- (23) Idem. p. 568.
- (24) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. "Tribunal Fiscal de la Federación", México, 1984, p. 255.
- (25) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 566.
- (26) Citatem pos. DE LA GARZA FRANCISCO, Op. Cit. p. 759.
- (27) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 558.

CAPITULO TERCERO

3. LA RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO Y OTRAS FORMAS DE SU TERMINACION.

Es conveniente recordar que la doctrina reconoce diferentes formas de solucionar las controversias o conflictos que surgen en las relaciones entre los individuos, que son: *autotutela, la autocomposición y la heterocomposición.*

La autotutela, es conocida como '*autodefensa*', es la forma más antigua para dirimir los conflictos, es hacerse justicia por su propia mano, sin considerarse razones humanas, morales o jurídicas; *es una acción encaminada a tomarse la justicia por su propia mano; sin embargo, "...en el estado de derecho es general la prohibición de la autodefensa, ... no es absoluta, pues existen casos, en la esfera del Derecho civil, como en la penal, en que está permitida, aunque en forma bastante limitada".(1)*

La *autocomposición*, es la solución que proviene de las mismas partes en controversia y no de un tercero, todavía no se esta en presencia de un proceso o de un procedimiento, por ello se le define como *acuerdo por medio del cual las partes interesadas en un conflicto de intereses lo resuelven privadamente, excluyendo del conocimiento del caso la intervención judicial.(2).*

La heterocomposición, es el modo más evolucionado para resolver las controversias e implica la intervención de un tercero ajeno en el conflicto, considerándose el proceso jurisdiccional y el administrativo, los cuales terminan en sentencia, laudo o resolución.

La doctrina en relación al proceso en general, indica que existen dos formas en que puede concluir: las *normales y anormales*; dentro de las primeras se encuentra la sentencia, resolución y el laudo, puesto que es el fin teleológico del mismo, es decir, resuelve definitivamente en determinada instancia la demanda, controversia, la reclamación, o bien, la inconformidad planteada por los diversos medios de impugnación caso concreto en el procedimiento administrativo, el 'recurso de revisión.

Los medios anormales, serán todos aquellos en que el proceso termine sin la decisión de la autoridad o juzgador, como acto normal, por eso se habla de *terminación anormal del proceso*, o bien, de *modos excepcionales que ponen término a la relación procesal*

Todos esos hechos jurídicos no se catalogan en una misma categoría, puesto que gran parte de los supuestos de la terminación *anormal* del procedimiento se han determinado por parte de la doctrina en una de las categorías de la composición de la *litis*, o del asunto o reclamación: en la categoría de la autocomposición, distinta del proceso y de la autodefensa

Esta diferencia no se concreta a un caso de semántica, lo que se aprecia claramente si se piensa, por un lado, que puede haber autocomposición al margen del procedimiento, por ejemplo en una transacción extrajudicial, y por otro, que el procedimiento puede cesar sin que se haya pronunciado sobre el proceso, en cuyo caso tendríamos la caducidad.

Al respecto hay que mencionar que ya en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1º de junio de 1995, en el Capítulo Décimo. De la Terminación, en su artículo 57, nos habla de los medios normales y anormales, en que ponen fin al procedimiento administrativo, entre los cuales se mencionan: la resolución, el desistimiento, la caducidad, entre otros.(3)

3.1.1. LA AUTOCOMPOSICION.

Doctrinalmente se considera que existen tres principales normas de 'autocomposición': desistimiento o renuncia del derecho; el allanamiento o sometimiento de las pretensiones de la contraparte; y, la transacción o convenio. Esta última es una forma de resolver las reclamaciones, la mayoría de ellas -la otra es el arbitraje, considerado como forma heterocompositiva-, resueltas ante la PROFECO, por el procedimiento "conciliatorio".

La 'transacción' es una de las formas autocompositivas, el artículo 2944 del Código Civil para el Distrito Federal, la define como: "Contrato en virtud del cual las partes mediante recíprocas concesiones ponen término a una controversia presente o previenen una futura". Hay que hacer la consideración que El perdón o la remisión de un derecho litigioso es un acto de liberalidad mas no una transacción y las transacciones sobre derechos no litigiosos deben verse como una renuncia"; por esta razón el legislador considera que la transacción es un contrato recíproco, una renuncia sería un acto de liberalidad mas no una transacción.

La transacción según, ALCALA Y ZAMORA, nos expone: "que es uno solo de los litigantes quien cede o accede, habrá desistimiento o allanamiento, parciales o totales, pero transacción o reciprocidad no adquiere decir igualdad en los sacrificios consentidos y por tanto junta a transacción ciento por ciento"(4)

El Dr. OVALLE FAVELA, nos expone que: "La forma apropiada para realizar la transacción sobre una controversia, la que ofrece mayores garantías es la del convenio judicial, es decir, el acuerdo celebrado por las partes ante el juzgador para dar por terminado el proceso. BECERRA BAUTISTA apunta que: "...los requisitos esenciales del contrato de transacción", son: a) una relación incierta, bien sea porque exista un litigio pendiente o porque haya temor de una condena adversa; b) intención de las partes de sustituir esa situación dudosa por una cierta; y, c) recíprocas concesiones de las partes. A pesar de ser un modo extraordinario de terminación del proceso, la transacción tiene la misma eficacia y autoridad de la cosa juzgada respecto de las partes, aunque puede pedirse su nulidad o su rescisión en los casos previstos en la ley (a. 2953 del Código Civil del D.F.)"(5)

Y así tenemos dos especies de transacción:

1. Transacción extrajudicial, misma que pondría fin a una controversia, a la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica, es decir sin excitar a un órgano judicial.
2. Transacción judicial, aquella que finiquita una controversia de la cual ya tenía conocimiento la autoridad judicial, es decir, hay un proceso o procedimiento pendiente, como en la interposición del Recurso Administrativo. (Capítulo XV, de la LFPC).

La transacción, por otra parte en nuestro Derecho Administrativo, no se encuentra legislada, aún cuando de hecho se práctica, porque se plantea el problema de si se refiere únicamente a las relaciones jurídicas civiles en que es parte la Administración Pública, o por, el contrario se refieran también a las relaciones jurídico administrativas, es más no se encuentra prevista conforme a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tal vez, por los criterios imperantes en la doctrina que se ubican en dos tesis: las que la admiten y los que la niegan.

Según el civilista español JESUS GONZALEZ PEREZ, que: "...dentro de la primera, se le puede denominar negativa, considera primero que la transacción es sólo posible si se trata de relaciones jurídicas en las que las partes tienen poder de disposición, lo que no sucede en las relaciones jurídico-administrativas, ni en algunas relaciones civiles, por ejemplo, las del estado civil de las personas, matrimoniales, etc.; segundo, que la administración puede llegar a la conclusión de que el acto impugnado en un recurso administrativo, es válido o inválido, por lo que de adoptarse en transigir, resultaría viciado, en la primera hipótesis, porque si el acto es válido, la conclusión de transigir vendrá determinada por el temor del éxito en el proceso o por la intención de favorecer al demandante; en el segundo supuesto, porque su voluntad estaría dirigida a aprovecharse de la duda, del temor o de la necesidad de la parte contraria". (6)

Dentro de la segunda tesis, que puede llamarse afirmativa, se admite la licitud de esta figura procesal, en las relaciones jurídico-administrativas, mediante un ingenioso procedimiento, ya que si la Administración pública, puede poner en duda la validez de su acto, por consiguiente el resultado del mismo resultado de la resolución al medio impugnativo, así en estos casos puede admitirse que tenga interés en inducir al impugnante que se de la transacción; siendo posible por la figura misma del contrato de transacción; como hemos comentado anteriormente, se ha dado de hecho la figura del convenio cuando se impugnaron ciertos actos de la PROFECO, por lo que no dudamos que también opere la transacción, en consonancia con el orden público y el interés de los débiles en el consumo, debería formalizarse legalmente.

Al Convenio lo consideramos que se da en nuestro Derecho Administrativo, concretamente en el procedimiento administrativo seguido en la PROFECO, así tenemos que al convenio lo podemos encuadrar dentro de las formas auto-compositivas, RAFAEL DE PINA la define como: "El acuerdo de dos o mas personas, destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación" (7)

ROGINA VILLEGAS, enseña: "...que analizar tanto el convenio como el contrato... este último es una especie dentro del género; dentro de la terminología jurídica se ha hecho una distinción entre contratos y convenios en sentido estricto; al contrato se le ha dejado la función positiva, es decir, el acuerdo de voluntades para poder crear o transferir derechos y obligaciones y el convenio en sentido estricto le corresponde la función negativa de modificar o extinguir esos derechos y obligaciones" (8)

Para ejemplificar lo anterior se dieron casos, en la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, principalmente a la mitad de los años ochenta, en que el proveedor impuesto de una sanción establecida en la ley, interponga un recurso de revisión y antes de que este sea resuelto por la autoridad, propongan a manera de convenio ese organismo, a fin de que se le levante la sanción, por ejemplo la clausura, o la reducción de la multa, consistiendo el convenio en ofrecer al público por determinado tiempo, la barata de ciertos productos de primera necesidad, a fin de que se le retire la sanción, como ocurrió en 1988, a propósito de las campañas en contra de la elevación u ocultamiento de artículos de la llamada "canasta básica", por lo que podemos considerar que se trata de un convenio, que pone fin a la resolución del recurso de revisión, o bien, se puede considerar también como una transacción. Actualmente se establece en el artículo 134, la facultad discrecional de la autoridad sancionadora que podrá conmutarla, según ciertas circunstancias y causas que la motivaron, previa petición del afectado.

El Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal en su artículo 1793, expresa que "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos", el DR. IGNACIO GALINDO GARFIAS, al comentarlo, nos dice: *"Con un criterio más riguroso, la doctrina tradicional ha distinguido los convenios en sentido lato de aquellos otros en sentido estricto. Estos últimos, en oposición a los contratos, reducen sus funciones a la modificación y extinción de obligaciones y derechos. En virtud de ello es común que en este último caso se hable p.e. de convenio cuando se trate de disolver una sociedad conyugal o de efectuar una transacción(sic). De todas formas, no resulta fácil determinar con precisión los límites distintivos de cada una estas figuras (convenio y contrato) porque la vida económica actual impone con frecuencia una amplia variedad de situaciones que mezcla en forma indistinta diversos compromisos en una sola figura, que por su naturaleza resulta compleja. La definición que contiene este precepto es inadecuada (Toda definición en la ley es peligrosa... por exceso, pues en ella quedarán incluidos los acuerdos de voluntad llamados por Messineo 'convenciones' y que no tienen un contenido técnicamente obligacional como los convenios de divorcio que ponen fina al estado de matrimonio y crean obligaciones y derechos para los divorciantes...)"* (9)

Consideramos que dada la naturaleza del convenio, por ser el género, trae por consiguiente la configuración a la transacción como especie, encuadrándose como otra forma 'anormal' de terminar o concluir el recurso de revisión, antes de emitirse la resolución.

3.1.2 CADUCIDAD.

RAFAEL DE PINA, precisa la caducidad como: *"la extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso; es decir, la extinción de la relación jurídica procesal o consecuencia de la inactividad del demandante y del demandado durante cierto tiempo, figuras que también se dan en el procedimiento administrativo". "Tratándose del demandante o del recurrente tiene por objeto esta institución evitar la dependencia de un proceso por tiempo indeterminado, el legislador además considerando el interés como un requisito para ejercicio de la acción de partes interpreta esta conducta procesal como falta de expresado requisito y por lo tanto como justificación suficiente para que en el caso hipotéticamente definido opera la caducidad más o menos rigurosamente"* (10)

OVALLE FAVELA, determina que: *"La caducidad de la instancia consiste en la extinción del proceso a causa de la inactividad de las dos partes durante un periodo de tiempo más o menos prolongado, es también -nos continua explicando-, un modo extraordinario de terminación del proceso. La finalidad principal de la caducidad de la instancia es evitar que los procesos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes, estas tienen la carga de impulsar el desarrollo del proceso y el incumplimiento de esta carga para ambas partes durante un periodo prolongado de tiempo produce la caducidad de la instancia".* (11)

Por otro lado encontramos que esta figura, es regulada en algunas legislaciones, así el Código Federal de Procedimientos Civiles; en su artículo 373, que establece:

"El proceso caduca en los siguientes casos:

- I. Por convenio o transacción de las partes, y por cualquiera otra causa que haga desaparecer sustancialmente la materia del litigio;*
- II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda;*
- III. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia,*
y
- IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.*

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción, es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste"(12)

Este precepto refiere a los casos de caducidad por actividad de las partes, o sean los consignados en las tres primeras fracciones del precepto, exigen, como es obvio, que lleguen al conocimiento del tribunal los actos determinantes de la caducidad, requisito que, una vez satisfecho, será el fundamento de la resolución que declare la caducidad, y que será dictada a petición de parte o de oficio. En cambio, la caducidad por inactividad, por su esencia misma, repudia toda iniciativa de las partes y del órgano jurisdiccional, por lo que es correcto afirmar que se opera de pleno derecho, por el simple transcurso del término indicado en la fracción IV de este artículo; pero si la caducidad que se consigna en esta fracción se opera en la segunda instancia, habiendo ya sentencia de fondo de primer grado, como ya ésta decidió las cuestiones controvertidas, no puede presumirse, con el abandono de la apelación, sino que las partes se conformaron con el fallo pronunciado, razón que funda la conclusión de que la caducidad, en estos casos, trae como consecuencia que cause ejecutoria la sentencia de primera instancia.

El criterio seguido por el legislador en el Código federal procedimental, juzgamos que es aplicable en el proceso administrativo, en la interposición de un medio de impugnación, se origina cuando la autoridad requiera algún documento, o comparecencia para el desahogo de alguna diligencia, en este caso concreto, puede operar la caducidad, pues el recurrente tiene interés en la resolución del recurso. En cuanto a la autoridad es controvertida la caducidad, pues ella está obligada, dentro del término que le señale la ley a emitir su sentencia o su resolución.

Por lo anterior podemos concluir que la caducidad, por inactividad del demandante o impugnante concretamente en el recurso administrativo, lo podemos referir por ejemplo: cuando el demandante no reside en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional competente y firmada por él la demanda, no sea nombrado en caso de requerirse su representante legal o abogado patrono que lo represente; en cuyo caso lo asimilaríamos, en el trabajo que nos ocupa, cuando el recurso de revisión será improcedente, establece, la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 140, fracción II. "Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa; y III. Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo." En el caso de la fracción II, aún cuando no señala un término para acreditar la personalidad, en la práctica se le otorga un plazo discrecionalmente por la autoridad, no así en el caso de la fracción III, por lo que consideramos, que en el primer supuesto también se debe de dar un término, "por razones de equidad y justicia", ya que la reglamentación de los recursos no deben ser trampas para el afectado por un acto administrativo, según reza una jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal de Justicia.

Además, dada que la naturaleza jurídica de la caducidad, a diferencia de otros modos de terminación anormal del proceso, no es un acto, sino un hecho; la eficacia jurídico procesal de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino un simple hecho: el transcurso del tiempo o plazo señalado por la autoridad o con fundamento en la propia ley, y su eficacia jurídica se desplaza dentro del procedimiento de impugnación. Se funda la caducidad en la presunción de que es intención de las partes abandonar el procedimiento, criterio dominante por la doctrina y la jurisprudencia. por otra parte, también hay fundamento en la necesidad de evitar una duración excesiva de los

expedientes y los riesgos que para la seguridad jurídica encierra; desde luego que en los casos a que nos hemos referido, desde muy punto de vista personal, considero que debe apercibirse al impugnante que no desahogarlo procederá la caducidad de la instancia, que indudablemente puede interponer el Juicio de Amparo indirecto. Ahora bien, en el procedimiento administrativo y en la interposición de un recurso de revisión, la autoridad administrativa, no se puede dar la caducidad, aun cuando en la doctrina española, entre otras, si la contempla,

3.1.3 DESISTIMIENTO.

La Enciclopedia Jurídica "Omeba", indica: *"Acto procesal mediante el cual se manifiesta el propósito de hacer abandono de la instancia, el derecho y otro trámite del procedimiento. Del latín 'desistere'; abdicar, cesar de abstenerse.* (13)

El procesalista OVALLE FAVELA, lo define como: *"...la renuncia de la parte actora a los actos del proceso o a su petición litigiosa. Se distingue así por un lado, entre la renuncia de los actos del proceso o desistimiento de la instancia que es un desistimiento parcial, por lo que solo afecta a los actos del proceso y deja subsistente la posibilidad de que el actor exija la satisfacción de su pretensión en un nuevo proceso distinto de aquél en que se haya planteado el desistimiento de la instancia y por otro lado la renuncia de la pretensión litigiosa o desistimiento de la pretensión o del derecho es un desistimiento total por que afecta directamente la pretensión o del derecho que es un desistimiento total por que afecta directamente la pretensión de fondo, la cuál ya no podrá ser reclamada en ningún otro proceso . el desistimiento de la instancia por implicar solo una renuncia a los actos del proceso y dejar subsistente la pretensión del actor, requiere del consentimiento del demandado; en cambio el desistimiento de la pretensión, por implicar una renuncia total a esta no requiere de dicho consentimiento".*(14)

En cambio para el maestro EDUARDO PALLARES, el desistimiento consiste: *"...en apartarse del ejercicio de un derecho o facultad procesales ya iniciados. Por tanto el desistimiento puede referirse a la acción, a la instancia, a UN RECURSO, a una prueba, a un incidente y así sucesivamente, es en acto procesal por medio del cual el actor renuncia a la acción que ha ejercitado en el juicio. Como la palabra acción en este caso está formada en el sentido del derecho subjetivo que el actor pretende tener contra el demandado, es evidente que el desistimiento de la acción equivale a la renuncia de ese derecho".* (15) Y al hablar este jurista, de las clases de desistimiento de la acción, lo define como: *"el acto procesal por medio del cual el actor renuncia a la acción que ha ejercitado en el juicio. Como la palabra acción en este caso está formada en el sentido del derecho subjetivo que el actor pretende tener contra el demandado, es evidente que el desistimiento de la acción equivale a la renuncia de ese derecho."* (16)

En cuanto a su naturaleza lo podemos considerar con las características siguientes: a) son actos jurídicos; b) son unilaterales; y, c) tienen carácter procesal

Los primeros son declaraciones de voluntad, que producen determinados actos jurídicos, por lo que deberán en principio reunir los requisitos exigidos en el derecho para que un acto sea válido, el marcado en el inciso b), son unilaterales, porque emanan de las partes del proceso del demandante, el hecho de que sea necesaria la aceptación puede ser una condición para que la renuncia produzca sus efectos normales, pero no para que exista válidamente; con respecto al inciso c) el desistimiento parece imposible poner en tela de juicio, su carácter jurídico procesal, ya que el desistimiento es un acto de una de las partes que tiene lugar en el proceso, los efectos del desistimiento, no está tan clara la naturaleza de la renuncia de un derecho subjetivo, aún cuando se trate de un derecho subjetivo que y ha servido de base a una pretensión ya deducida, es un problema de derecho material, no de derecho procesal.

En cuanto al recurso de revisión promovido en contra de resoluciones emitidas por la PROFECO, si el recurrente se llega a desistir del mismo, queda firme el acto impugnado, declarándose en consecuencia, improcedente el medio de impugnación.

De lo antes expuesto podemos concluir que el desistimiento es un acto unilateral del particular que tiene por objeto dar por terminado de una forma anticipada el recurso administrativo por lo cual se encuentra dentro de las causas "anormales" de terminación del mismo.

3.1.4 ALLANAMIENTO.

EDUARDO PALLARES, lo define como: *"el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra. Es un acto de disposición de los derechos litigiosos materia del juicio, por lo que únicamente puede realizarla con eficacia jurídica, quienes están facultados para poder disponer de ellos, implica una confesión de los hechos en los que se funda la demanda, pero es algo mas que una confesión, porque esta sólo concierne a los hechos y aquella abarca los fundamentos de derecho invocados por el demandante".* (17)

Por otro lado O. FAVELA, manifiesta al respecto del allanamiento, lo siguientes: *"Es una conducta autocompositiva propia del demandado, en virtud de la cual este se somete a las pretensiones del actor. El demandado se allana cuando acepta las pretensiones del actor".*(18)

ALCALA-ZAMORA, considera que es: *"...el reconocimiento y sumisión de la parte atacada a la pretensión litigiosa contra ella dirigida".* (19)

GOMEZ LARA, establece que el allanamiento es: *"Una conducta procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso, a las pretensiones de quien acciona . . . En un sentido etimológico, allanarse viene de llano, es decir, de plano y, por lo tanto, allanarse es ponerse plano, no ofrecer resistencia, someterse pues a las pretensiones del contrario. El allanamiento es distinto de la confesión. La confesión es el reconocimiento de los hechos propios del que declara.*

es decir, tanto el actor como del demandado o de aquél que resiste la pretensión. Se hace evidente que confesión y allanamiento son dos figuras distintas e inclusive en algunos casos, puede ser hasta figuras opuestas. Puede haber allanamiento sin pretensiones, puede darse la confesión sin que exista el allanamiento a las pretensiones, puede darse el caso, y en la práctica de hecho se da, de que un demandado aún negando los hechos que se le atribuyen por el actor, es decir, negando la exactitud de los hechos relatados, como fundamento de una demanda, sin embargo, para evitar el litigio y sus consecuencias, se allane a las pretensiones del contrario. En el anterior caso estaríamos frente a un allanamiento y frente también a una actitud que no puede ser equiparada a la confesión".(20)

Creemos que en cuanto al procedimiento administrativo, caso concreto de la impugnación del acto administrativo por conducto del recurso administrativo, es difícil que se dé, independientemente que no lo contempla nuestra legislación.

3.2.1. LA RESOLUCION

Iniciado el procedimiento de Interposición del *Recurso de Revisión* puede ocurrir que no termine con la emisión del acto administrativo llamado *resolución*; esto porque, se pueden dar determinadas circunstancias que provoquen la terminación del procedimiento sin que la autoridad emita su decisión o que la emita antes de llegar la parte final; esto no quiere decir que en estos casos no exista un acto del órgano administrativo por el que se dé por terminado el procedimiento, pues en forma abstracta todo proceso, una vez iniciado, no termina sino hasta que no lo declare así el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa ante la cual se interpuso la inconformidad. Aclaremos que el acto que dicta en estos casos el órgano no es una *resolución* en sentido estricto, como decisión normal, ya que la autoridad no decide acerca de la *conformidad o disconformidad de la pretensión con el derecho objetivo ante unos determinados hechos o actos ha de dictar la decisión en un sentido determinado*, o bien, que dictando esa resolución, lo hace; pero en una etapa procesal o fase administrativa anterior a la prevista por aquélla finalidad o fin teleológico, de que nos habla OVALLE FAVELA.

En cuanto a la sentencia o resolución, nos acogemos a la definición que da ALCALAZAMORA, en el sentido de que es una manifestación de la voluntad del juez o autoridad respecto a la controversia, en cuanto al fondo y objeto del proceso, dando así término al mismo; por ello BRISEÑO SIERRA, indica que se da este acto jurisdiccional por la sucesión de varias instancias que se han desarrollado, que no es estrictamente procesal, sino judicial, y que dicho fenómeno resolutorio de intereses jurídicos ocurren en otros campos, como en el administrativo.

La doctrina está de acuerdo en que las decisiones de los *recursos contencioso administrativos* son verdaderas sentencias porque emanan de autoridades cuya naturaleza jurisdiccional está fundamentada y no hay duda, por lo que se les puede incluir en la organización judicial, a pesar de opiniones contrarias, además *"hay decisiones en el ámbito de los cuerpos legislativos, como el Gran Jurado que*

forman la Cámara de Diputados y la de Senadores, conforme a los artículos 109 a 111 de la Constitución mexicana, que no pertenecen al órgano judicial y que, indudablemente son sentencias".

BRISEÑO SIERRA, dice que lo más importante es que "...la sentencia ha venido siendo caracterizada como acto jurisdiccional, con todos los inconvenientes que ello suscita para distinguirla del acto administrativo. Al tratar de percibir la nota distintiva inconfundible, se ha visto, se invocó la fuerza jurídica de la decisión, lo que se llamo cosa juzgada formal. Pues bien, ni siquiera en este camino ha sido posible separar tajantemente a la sentencia del acto administrativo." "...la similitud en este campo, indicando que la cosa juzgada administrativa sustancial consiste en la validez y vigencia inmutable en vía jurisdiccional y administrativa, tal como se ve en las sentencias firmes de los pleitos ordinarios". (21)

La resolución dictada, misma que pondrá fin el recurso administrativo, tendrá que estar debidamente motivada y fundada, la autoridad administrativa esta obligada a examinar y aludir a todas las causas de ilegalidad que estime el recurrente que fueron violadas en su contra, así como examinar todas y cada una de las pruebas que el recurrente haya ofrecido y además se tendrá que establecer un término en el cual la autoridad tendrá que emitir su resolución .

3.2.2 TERMINO PARA RESOLVER.

La autoridad administrativa, en la legislación respectiva de sus diferentes órganos centralizados o descentralizados, artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fijan en las leyes sus reglamentos el término para emitir resoluciones a los recursos que le sean planteados, PROFECO, IMSS, SCT, SRIA DE HDA Y CP, etc. Puesto que a través de las impugnaciones o peticiones que formulen los gobernados ante la autoridad, deben ser resueltas en breve plazo, puesto que existe la presunción de la autoridad debe evitar la violación constitucional de la seguridad jurídica, al excederse en el término para resolver la inconformidad planteada, y vaya que se dan excesos en resolver los recursos, se debe evitar en suma que el proceso o petición planteada se tarde más del tiempo que la ley fija, por los riesgos y consecuencias para el recurrente y para la propia administración pública.

Nos referimos primeramente, a la garantía individual contenida en el artículo 8º constitucional, que establece el derecho fundamental de petición que tiene todo individuo, pues a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este precepto constitucional es recogido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y en otras leyes y reglamentos, así también la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada el 4 de agosto de 1994 y que entrará en vigor el 1º de junio de este año, en su artículo 16, menciona que "*La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones*

...fracción X. Dictar resolución expresa sobre cuantas funciones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley"

Por lo que en materia de recursos administrativos, como la autoridad encargada de resolverlos es un autoridad administrativa, si ésta no resuelve dentro del plazo legalmente establecido, operará la presunción de resolución negativa, así lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar que se resolverán las resoluciones "dentro del plazo fijado por la ley".

Para nosotros consideramos que tiene la obligación de resolverlo dentro del término señalado por la propia ley o reglamento, en la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece en su artículo 139 "Concluido el período probatorio, la autoridad resolverá dentro de los 15 días siguientes"; pero que desgraciadamente no es así en la práctica, pues pasan meses y años antes de que la autoridad resuelva, violentándose los derechos de los impugnantes, por lo que por otra parte, se puede acudir a la figura de la negativa ficta.

Sin embargo en el supuesto de que no esté establecido, o bien, no se emita dentro del término fijado, nos encontraríamos lo establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual indica incluso, lo que para el Derecho Fiscal significa la expresión 'breve plazo utilizada en el precepto constitucional, para que en la autoridad fiscal o la autoridad administrativa, se dará el supuesto del *silencio administrativo*, el cuál consiste en la abstención de la autoridad administrativa de emitir la providencia que por disposición de la ley debe recaer a toda instancia o petición que se formule.

Dentro de la legislación, se dan casos en los que, nos dice el maestro GABINO FRAGA, el silencio de la autoridad se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos del acto declarado, por lo tanto, la ley en forma abstracta y general, da un significado concreto al silencio de la autoridad, por ello en el derecho administrativo el silencio se interpreta como sustitución de la expresión concreta del órgano, por el carácter abstracto prevista por la misma ley.

En el Derecho Fiscal, ese silencio, se presume como resolución negativa y así esta previsto por el citado artículo 37 de la ley fiscal, al contemplar que *el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde*.

3.2.3 LOS AGRAVIOS

Aun cuando en la legislación administrativa vigente los agravios no se consideran entre los requisitos formales o esenciales, ni se exigen que en el escrito de interposición del recurso se expresen agravios, es obvio que independientemente de la existencia de una resolución, debe expresarse hechos y agravios para robustecer su inconformidad. En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, si se establece como requisito formal, pues el artículo 86, dice: *"El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar... IV Los agravios que se le causan"*.

Por agravio se entiende nos dice RAFAEL DE PINA, que es toda *"Lesión -daño o perjuicio- ocasionada por una resolución, judicial o administrativa,(sic) por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma"*. (22)

En este sentido, OVALLE FAVELA, nos dice: anteriormente, nuestro Máximo Tribunal, precisamente en relación con el recurso de revisión en los juicios de amparo, como la lesión de un derecho cometido en una resolución judicial, por haberse aplicado indebidamente la ley, o por haberse dejado de aplicar la ley que rige el caso; sin embargo, en otra jurisprudencia la define como el agravio que se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas. Por agravios deben entenderse los razonamientos relacionados con las circunstancias que en un caso jurídico tiendan a demostrar una violación legal o una interpretación inexacta de la ley.

Para la doctrina como en la práctica forense, se conceden al agravio dos interpretaciones: a) como *argumento o razonamiento jurídico* con el objetivo de acreditar a la autoridad o juez que el inferior, violó ciertas normas jurídicas al emitir su resolución; y, b) como la *lesión* o *el perjuicio* que se causa a una persona en sus derechos e intereses con la resolución impugnada. Así en el primer caso se habla de "expresión de agravios o de que los agravios son fundados"; en el segundo, significa que la resolución causa o no agravio a alguna persona. En ambos sentidos es aplicable: en el caso del escrito de interposición del recurso, en el cual el impugnante debe expresar los agravios que le ocasiona la resolución administrativa; y además manifestará lo que propiamente le ocasiona daño o le viola sus derechos al recurrente.

Considera BECERRA BAUTISTA -subrayando la importancia de los agravios-, que en el escrito de expresión de agravios debe contener: 1) identificación de la resolución impugnada, 2) exposición de hechos que motivan la interposición del recurso, 3) los preceptos de derecho que le fueron violados, inaplicados o que fueron indebidamente aplicados, 4) los razonamientos jurídicos que violó la autoridad e invocados por el recurrente, 5) los puntos petitorios.

Ciertamente no todos son exigibles jurídicamente por ejemplo se puede omitir el precepto violado, pues es suficiente que se exprese con claridad el acto u omisión que lesiona un derecho del impugnante ni tampoco que el apelante solicite literalmente los

puntos petitorios de la resolución impugnada, pues es suficiente que en el escrito en que hace valer el recurso señale los hechos que constituyen la violación alegada.

Por todo lo anterior es importante para que la autoridad al dictar su resolución a la impugnación, se refiera a los agravios que le ocasiono el acto administrativo o resolución, haya expresado o no sus agravios el recurrente, sobre todo que para el juzgador puede orientar y fundamentar su dictamen con mayor claridad, pues se está en el supuesto de que la primera resolución o el acto administrativo no le quedó claro al agraviado.

3.2.4 EXAMEN DE LAS PRUEBAS.

Después del examen de los hechos y los agravios que constituye el motivo del recurso, la autoridad procederá a *verificar la certeza de los hechos y agravios* a través de la interpretación y de la valoración de la prueba. Por medio de la interpretación precisa el significado de las pruebas, y, por la valoración, determina su eficacia probatoria. Se trata de uno de los más importantes y delicados momentos en la formación de la decisión: la precisión de los hechos específicos (y agravios planteados por el recurrente), realizada sobre la versión contradictoria expuesta por el agraviado y sobre la base de las pruebas practicadas durante el proceso.

Sabemos que la prueba es un elemento esencial en el proceso, por ello la doctrina la ha tratado en forma exhaustiva, inclusive se habla de un 'derecho probatorio', como disciplina que trata de las normas que regulan la actividad demostrativa en el proceso, incluyendo por consecuencia, entre otros los medios o instrumentos de prueba y la valoración de las mismas; también se habla como actividad probatoria, en cuyo caso será el impugnante quien tiene la carga de la prueba para precisamente probar los hechos constitutivos de su inconformidad, aportando los instrumentos que le fije la ley, en este sentido, se considera como 'resultado', es decir, el alcance es la manifestación de la resolución, al decirse que el impugnante probó los hechos del supuesto de la norma en que fundó su pretensión.

Lo fundamental en los recursos es el objeto de la prueba, pues se le considera el fin del cercioramiento de la autoridad o del juez en relación a los hechos necesarios para que emita su resolución sometido al proceso de la interposición del recurso, es decir, la prueba va a verificar los hechos sobre los cuales se basa el impugnante. En cuanto a los hechos solo se refieren los discutidos y discutibles, como señala Carnelutti, por lo consiguiente quedan fuera de prueba los hechos confesados, los notorios, los que tengan en su favor una presunción legal, los relevantes y finalmente los irrelevantes u ociosos.

Igualmente en la legislación administrativa en donde se establezca como medio de impugnación el recurso, se señalan forma y medios de ofrecimiento de pruebas, aquí también nos referimos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que entrará en vigor el 1º de junio de 1995, al establecer en el capítulo relativo al recurso, que las pruebas que se ofrezcan, deben estar relacionados en forma inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar todas las documentales, como la

copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente, o el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, así como las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales; igualmente se excluyen en la mayoría de la legislación que incluyen el o los recursos, la confesional; el Código Fiscal de la Federación, sólo excepcional la confesional de las autoridades.

La actividad de la autoridad que va a resolver un recurso, se le denomina como *apreciación o valoración de las pruebas*, a fin de poder determinar la fuerza probatoria de los instrumentos probatorios recibidos y desahogados en el proceso; pues la autoridad al estudiarlos, examinarlos y al realizar su función, lo determinará en los llamados considerandos, por lo tanto a esa actividad de apreciación valorativa es la más minuciosa e importante que realiza.

De los diversos sistemas valorativos de la prueba: legal o tasada, libre apreciación razonada o de sana crítica, y el sistema mixto, en el procedimiento administrativo rige el de la libre apreciación razonada o de sana crítica, es decir, que los medios de prueba serán valorados en su conjunto por el juzgador, que es el que se aplica por el Código Federal de Procedimientos Civiles, según el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *"Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente"*. De igual forma en la LFPC, Capítulo XV, artículo 138, párrafo tercero, dice: *"En lo no previsto en esta ley en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles"*. Este ordenamiento procedimental, establece en su artículo 197: *"El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo"*.

Por lo tanto la eficacia de la prueba está subordinada a la idoneidad, es decir, no puede establecerse ningún valor material intrínseco de una prueba, mientras no se demuestre que es formal o extrínsecamente valiosa, que fueron satisfechos los requisitos exigidos por la ley para su formación y recepción, realizándose una depuración del conjunto de pruebas de las que no sean idóneas, y las demás deben concurrir a formar la convicción última del juzgador o autoridad.

Al respecto la Exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, manifiesta que: *"...no es dable establecer un orden jerárquico de medios de prueba, sino que, cuando concurren varios, todos ellos tienen igual eficacia, y la preferencia que se dé a unos respecto de otros no ha de ser debida a un simple diversidad de naturaleza, sino a las peculiaridades que, en cada caso concreto, lleven a los tribunales a reconocer una mayor fuerza convictiva a unas pruebas sobre otras, como resultado del análisis conjunto de los elementos demostrativos llevados a juicio. Sin embargo, esta libertad no es absoluta, pues la ley dispone, a veces, que ciertos actos se prueben sólo de determinada manera, con exclusión de otra"*

cualquiera, o prohíbe la admisión de alguna especie de prueba, aun dejando libertad respecto de las demás... el artículo 197... otorga a los jueces la más amplia libertad de apreciación de la prueba, dentro de las limitaciones que la ley consigna para casos especiales." (23)

3.2.5 FUNDAMENTO Y MOTIVACION.

Nos dice HERRERA CUERVO, ARMANDO, en su obra "Recursos Administrativos", *"La falta de motivación y fundamentación del acto que se combate puede presentarse cuando la autoridad no exprese los artículos de la ley en que apoya su acto; a que la aplicación de la norma procedente se haya efectuado en forma equívoca o por que el fundamento del acto no descansa en la disposición debida. Ambos conceptos (motivación y fundamentación), referidos a los actos de autoridad están explorados en derecho con amplitud, principalmente en la rama constitucional"*. (26)

Efectivamente citadas aquellas, dentro del contexto del artículo 16 constitucional y conformando la garantía de legalidad, la cual es la de mayor alcance protectora para el gobernado dentro de nuestro ordenamiento jurídico supremo, protegiendo de esta forma todo el sistema de derecho objetivo, nos referimos primero al concepto de motivación, al que el maestro IGNACIO BURGOA, expresa que ésta como causa legal del proceso implica que, existiendo una norma jurídica, el asunto concreto respecto de lo que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundamentada, es decir, que el contenido de la motivación de ese precepto, señala que las circunstancias y modalidades del caso o asunto particular encuadren dentro del ámbito general establecido por la norma.

La motivación legal quiere decir, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de inconformidad o molestia y el caso concreto en el que este va a operar o surtir sus consecuencias o efectos, pues sin dicha adecuación violaría la garantía de legalidad, por lo tanto, para que la autoridad adecue la norma jurídica legal o reglamentaria al caso específico donde va a tener efectos de molestia, debe exponer los motivos que justifique la aplicación correspondiente, motivos que deben expresarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de ese caso, y así se ajuste dentro de la hipótesis de la norma legal aplicable.

Consecuentemente la mención de esos motivos deben formularse precisamente en la resolución, con objeto de que el afectado por el acto o dictamen los pueda combatir al conocerlos, para estar en condiciones de planear su defensa o satisfacción de su reclamación.

La Ley Federal de Procedimiento Administración, señala en su artículo 92: *"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente tomando la autoridad la facultad de invocar*

hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con examen de dicho punto".

IGNACIO BURGOA, enseña que: "...la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama 'facultad discrecional', para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin esta, aquella sería arbitraria, francamente conculcadora del artículo 16 de la Constitución. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar."(27)

Dentro de la garantía de legalidad, se encuentra la fundamentación, la cual consiste básicamente en que todo acto que origine una molestia, de las que menciona el precepto 16 constitucional, debe basarse en una disposición normativa general, la cual debe prever la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, o sea, que exista una ley que lo autorice, lo anterior, se deduce del principio jurídico de que *"las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite"*, y bajo el supuesto de que las autoridades deben gozar de facultades expresas para su actuación, es decir, la *permisión legal para desempeñar determinado acto dentro de su competencia específica, para que no se derive o presuma mediante una inferencia subjetiva al libre albedrío, por lo que debe ser una atribución clara y precisa.*

Finalmente, el maestro CIPRIANO GOMEZ LARA, en su *"Teoría General del Proceso"*, señala que dentro de los requisitos substanciales o de fondo de una resolución administrativa, equiparada a una sentencia judicial, deben encontrarse Inmerso a los requisitos de motivación y fundamentación, otros tres:

- a) congruencia en la resolución administrativa;
- b) exhaustividad en la resolución administrativa; y,
- c) la obligación para la autoridad de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, como consecuencia de la misma motivación y fundamentación, como garantía de seguridad jurídica a que tiene todo individuo, expresando los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación, que propiamente es la fundamentación de la resolución.

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) PALLARES, EDUARDO, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A. México, 1976 p. 16.
- (2) PALLARES, EDUARDO, p. 35
- (3) LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.-Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, p 1058.
- (4) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, ANICETO.- "Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal. Tomo I.- UNAM. México, 1974, p. 68.
- (5) OVALLE FAVELA, JOSE, "Derecho Procesal Civil" De. Harta, México 1989, p. 193.
- (6) GONZALEZ PEREZ, JESUS, "La terminación anormal del proceso administrativo", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo V, oct-dic., México 1955, N° 20, p. 187.
- (7) DE PINA, RAFAEL, Op. Cit. P. 12
- (8) ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, "Compendio de Derecho Civil", Tomo IV, Contratos, Ed. Porrúa, S.A. México, 1971, p. 24
- (9) GALINDO GARFIAS, IGNACIO, "Derecho Civil para el Distrito Federal".- Comentado, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Angel Porrúa, Libro Editor, México, 1987, p. 325.
- (10) DE PINA, RAFAEL y CASTILLO LARRAÑAGA JOSE, "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, p. 134.
- (11) OVALLE FAVELA, JOSE, Op. Cit. p. 197.
- (12) ACOSTA ROMERO, MIGUEL y GONGORA PIMENTEL, GENARO DAVID.- "Código Federal de Procedimientos Civiles".- Legislación, Jurisprudencia y Doctrina.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1986, p. 330.
- (13) Enciclopedia Jurídica "Oméba", Tomo VIII, Op. Cit. p. 553.
- (14) OVALLE FAVELA, JOSE, Op. Cit. p. 198.
- (15) PALLARES, EDUARDO. Op. Cit. p. 69.
- (16) PALLARES, EDUARDO.- "Derecho Procesal Civil".- 2ª. Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1965, p. 226
- (17) Idem. Op. Cit. p. 69.
- (18) OVALLE FAVELA, JOSE. Op. Cit. p. 198.
- (19) ALCALA-ZAMORA CASTILLO, ATANACIO, Op. Cit. p. 85
- (20) GOMEZ LARA, CIPRIANO, "Teoría General del Proceso", Ed. UNAM, México, 1980, p.37.
- (21) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Op. Cit. p. 563.
- (22) DE PINA RAFAEL "Diccionario de Derecho", Op. Cit. p. 40.
- (23) GONGORA PIMENTEL Y ACOSTA ROMERO, "Código Federal de Procedimientos Civiles".- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.- Legislación, Jurisprudencia y Doctrina.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1986 p. 172.
- (24) HERRERA CUERVO, ARMANDO, "Recursos Administrativos", Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 25.

CAPITULO CUARTO.

4. EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Es conveniente hacer primero algunas consideraciones conceptuales respecto al 'acto administrativo', en virtud de la naturaleza jurídica del recurso de revisión. que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que las leyes la de 1976 y la de 1992 difieren en algunos aspectos. Y así poder discernir la aplicación del recurso de revisión por actos y resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor a que se refiere la actual ley en el Capítulo XV Recursos Administrativos(sic), en sus nueve artículos del 135 al 142 aun cuando únicamente prevé un solo recurso y no varios como indica incorrectamente la denominación de este capítulo

En la actualidad al tratar el concepto del acto administrativo parte de diversos campos, por lo que la noción básica sobre la teoría del acto administrativa todavía no se dilucida, es decir, no existe un concepto unitario ni legal ni doctrinalmente, prevalece la idea de que 'el acto administrativo es la institución a partir de la cual se estructura el Derecho Administrativo, que todo se ha concentrado sobre el acto. Otros juzgan que el acto administrativo forma parte de esta rama del derecho, como una institución más entre otras muchas, no obstante su gran importancia.

No es nuestro propósito adentrarnos en la teoría del acto administrativo y sus materias relativas, por ello baste hacer referencia, de lo que debe entenderse por acto administrativo, así:

RAFAEL BIELSA, define el acto administrativo como la *"decisión general o especial, [acto administrativo en un sentido amplio; y en sentido estricto: resolución, dictamen, informe, etc.], de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".(1)*

En tanto que para SAYAGUES LASO, proporciona una definición general, al considerar que el acto administrativo es: *"toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos".(2)*

Para el maestro SERRA ROJAS, nos expone una definición que nos parece muy adecuada para nuestra exposición al considerar que: *"El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutiva(sic) que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".(3)*

Finalmente MANUEL M DIEZ, lo considera desde el aspecto formal y material: desde el segundo, se considera al acto en cuanto a su contenido, es decir, se refiere a toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sean administrativo, legislativo o judicial con contenido administrativo. En el primer sentido, se atiende a la naturaleza del órgano que lo emana. En consecuencia habrá actos administrativos, legislativos o judiciales también, puesto que emanan de los respectivos órganos. En este sentido, el acto administrativo es aquél que proviene de un órgano administrativo en cumplimiento de sus funciones. Concluye este autor, en una noción ecléctica del acto administrativo pues lo juzga desde el punto de vista formal y material para decir que: "el acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa". (4)

Hay que subrayar para los efectos de nuestro anterior discernimiento el considerar un elemento esencial muy importante del acto administrativo, nos referimos al objeto al cual se le confunde con otros elementos del acto, como es el fin, en razón de la inclusión de los motivos en sus análisis y otros, lo asimilan con el contenido y otros más con la causa.

Para nuestro propósito, establecemos que el objeto es el efecto o resultado que se propone obtener la 'administración' al dictar el acto en sentido general o estricto, resolución, dictamen, decisión; claro está con los requisitos consiguientes de licitud, certeza, posibilidad y ser determinable.

En cuanto al contenido se refiere a los efectos, derechos y obligaciones, producidos por la declaración de la voluntad, los cuales reciben el nombre de contenido del acto jurídico. El contenido de un acto jurídico en principio se ve previsto por la ley, pero no lo es de manera absoluta, también existe la posibilidad de que no se vea determinado por el ordenamiento jurídico y en razón de ello el sujeto pueda libremente decidirlo, en el primer caso se le denomina 'contenido reglado' y en el segundo 'discrecional'.

En cuanto al fin se da en función del interés público, del bienestar común, es decir la Administración pública debe alcanzar ciertos objetivos que, cualquiera que éstos sean deberán ser conforme a ese interés y bien social. La declaración de voluntad debe estar respaldada por una finalidad concreta externada en función de la satisfacción del interés público. Cuando un acto tiene un fin distinto al bienestar común, -no que carezca de fin precisamente-, contiene un vicio estructural, desajustándose el acto al ordenamiento jurídico, pero no existe. O sea, cuando, un acto administrativo en sentido amplio o estricto, ha sido dictado con el objeto de satisfacer un fin que no es público -desviación de poder-, en este caso, a pesar de que el fin existe, el acto debe considerarse un acto ilegal, que perjudica el interés particular y en consecuencia el interés público, en este caso, a pesar de que el fin existe, el acto debe considerarse un 'acto ilegal'.

Efectivamente el procedimiento de impugnación en la vía de recurso, en este caso el de revisión, ha de concluir con una resolución en los procedimientos de conciliación o sancionatorio, y que al igual que en el recurso administrativo en general, se distingue en la circunstancia de que no decide sobre un dilema; asimismo, se ha de agregar que la resolución tiene por objeto restablecer el 'orden jurídico objetivo', y no atañe a las

relaciones subjetivas o contractuales sino de una manera refleja, pero insistimos que no solo por una 'resolución administrativa' se puede afectar el interés de un gobernado, como lo pretende la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque por ejemplo: en la primera parte del artículo 115, expresa: "Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno"; en estos acuerdos de trámite en la práctica se afectan los intereses de los particulares violando reglas del procedimiento sin que se llegue a una resolución definitiva; o también, en la excepción a que se refiere el artículo 13, que establece: "Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información necesaria que les sea requerida para sustanciar, los procedimientos a que se refiere esta ley, excepto cuando la información requerida sea de estricto uso interno o no tenga relación con el procedimiento de que se trate," dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez". Y vaya si se viola dichas excepciones en el procedimiento conciliatorio, lo que significa el supuesto de que por no ser una 'resolución administrativa', el gobernado tendría que soportar una mala interpretación de la ley, con la consiguiente multa o molestia de presentar determinada documentación.

Históricamente como una herencia de la secular exclusión del contencioso-administrativo, que solo pudo recuperar México hasta 1936, y apenas en lo fiscal al crearse el Tribunal Federal competente en esta materia, las leyes administrativas han venido introduciendo los medios de impugnación denominados recursos administrativos, que se caracterizan por tramitarse ante la propia organización administrativa para ser considerados por la autoridad emisora de la resolución o responsable de la omisión, ante su superior jerárquico, hasta llegar actualmente con la reciente Ley General de Procedimiento Administrativo.

Aún cuando teóricamente carece de importancia el nombre que se dé al recurso, en el procedimiento como la jurisprudencia de los tribunales han observado, más que medios de defensa, parecen ser trampas contra el gobernado, como se ha establecido en jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que en la práctica las autoridades llegan a apoyarse en los errores de denominación para desecharlos o negarlos, como sucede en la Procuraduría Federal del Consumidor, el recurrente necesita ser cuidadoso, no sólo en los plazos y las condiciones para impugnar sino hasta en el uso de los nombres para que, por ejemplo, no designe el de revocación por el de revisión, como ocurrió cuando las atribuciones de inspección y vigilancia de precios pasó de la SECOFI a la PROFECO.

JESUS GONZALEZ PEREZ, en su obra "El Procedimiento Administrativo", el Recurso de Revisión, sólo puede ser objeto de impugnación, los actos administrativos firmes, cuando por los documentos incorporados al expediente o por sucesos posteriores existieren dudas acerca de su validez, aún cuando no estamos de acuerdo, dado que repetimos por un acto en sentido general, también afecta a una parte durante el procedimiento administrativo que se lleve ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Este recurso es el más comúnmente utilizado, el cual se puede presentar ante la misma autoridad o ante una diversa en nuestro sistema jurídico se le denomina por la doctrina de varias maneras: de revisión, revocación, reconsideración, etc.

Consideramos que si la ley llama revisión a este recurso, resulta prácticamente intrascendente, porque el propósito está indeterminado, y puede ser lo mismo la confirmación, anulación, la revocación e inclusive la modificación, quedando fuera la queja para control del personal, puesto que se tramita de hecho y para reclamar extralimitaciones de la autoridad, por medio de la Contraloría Interna de esta institución.

4.1 CARACTERISTICAS DEL RECURSO DE REVISION.

Al hablar de los recursos administrativos en el capítulo precedente, declaramos salta a la vista que no existe uniformidad en la doctrina ni en la legislación, ni en los presupuestos o requisitos de procedibilidad, debido principalmente a la falta de sistematización que afectan fundamentalmente a las garantías de seguridad jurídica y de defensa del gobernado e impiden, en muchas ocasiones, corregir aquellas desviaciones de la administración (por ignorancia, venganza, desvío de poder o simplemente por falta de capacitación), y que es contrario a la legalidad.

Así el recurso de revisión, es un medio de impugnación que está al alcance del administrado cuando la PROFECO, en este caso, lesionan su esfera jurídica al emitir o ejecutar resoluciones y actos de naturaleza procedimental; independientemente que puedan recurrir a un diverso medio de impugnación de los actos y resoluciones que tengan por objeto exclusivamente el pago de multas administrativas o medios de apremio.

De donde los caracteres generales del recurso administrativo son aquellas notas esenciales que debe contener, debiendo destacar primeramente que su finalidad es controlar las decisiones de los órganos administrativos de la PROFECO, para que éstas se emitan conforme a derecho.

Otra característica es que siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública superior jerárquica para su trámite y resolución; por eso se le conoce como recurso administrativo vertical, que en este caso lo determina el Procurador del Consumidor a través del Reglamento y Estatuto Orgánico de la PROFECO, Artículo 16, fracción XX y 13 fracción VI, respectivamente; siempre estos recursos deben ser interpuestos ante los órganos pertenecientes a la administración activa. Esta característica es importante ya que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración, que pudiera ser la judicial, ya no se trataría de un recurso administrativo sino jurisdiccional.

Al respecto el ilustre maestro SERRA ROJAS, señala que entre los recursos administrativos para impugnar los actos(sic) que no agotan la vía administrativa y que se interponen ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al administrado, es el conocido como el de revisión jerárquica, esta es el que con más frecuencia se presenta, por la facilidad que tiene para dirigirse a un servidor superior a fin de que modifique el acto lesivo *"Es un principio de derecho administrativo que el recurso jerárquico debe concederse expresamente por una ley o reglamento"* (5).

Agrega este juriconsulto que la jerarquía administrativa es un grado y orden de los servidores de la administración pública, por lo que el recurso de revisión jerárquico es un recurso administrativo establecido por la ley, por lo que con frecuencia cada una de las leyes administrativas alude a ese medio de impugnación, con la finalidad de que el superior jerárquico de la autoridad administrativa que dictó la resolución o emitió el acto revise la legalidad u oportunidad del mismo.

También se refiere este autor que en ocasiones se da la revisión sin que la ley la establezca específicamente, como consecuencia de las relaciones jerárquicas, puesto que la autoridad superior debe velar para que se mantenga el principio de legalidad corrigiendo los actos lesivos al particular o contrarios al orden público. *"La doctrina administrativa mexicana se viene orientando, aun en contra de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que la demanda de reconsideración, apoyada sólo en el 'derecho de petición', a que alude el artículo 8º de la Constitución no es un recurso administrativo, lo mismo que el recurso de revisión, no apoyado en una ley. Esperamos que la Jurisprudencia de la Corte, y la futura legislación administrativa al respecto, salven este impreciso y oscuro criterio y nos proporcionen más firmes bases para la solución de problemas administrativos contradictorios."*(6)

El maestro OVALLE FAVELA, al referirse a este recurso dice: *"Los recursos administrativos son los procedimientos de impugnación a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado". "El recurso de revisión es un 'medio de anulación', ya que el superior jerárquico, como consecuencia del recurso, puede decidir sobre la nulidad o la validez del acto impugnado. Es también un 'medio de sustitución, porque el superior jerárquico que resuelve el recurso se coloca en la misma situación de la autoridad que emitió el acto impugnado [o una resolución administrativa en sentido estricto], lo viene a sustituir, por lo que puede confirmar, revocar o modificar dicho acto"*.(7)

Otra característica de este recurso de revisión y que es común a los recursos administrativos es que el objeto es el reaceramiento de actos de la administración pública, por lo que, un acto de carácter legislativo no sería posible impugnarlo por medio de un recurso administrativo y mucho menos un acto del poder judicial.

Por último también participa este medio de impugnación de una característica muy importante que es la finalidad, o sea, preservar la juridicidad de la actividad administrativa, esto es, que además de ser instrumentos jurídicos de protección de la esfera jurídica del gobernado, se instauran para mantener la legalidad de los actos de la administración.

En la Ley Federal de Protección al consumidor de 1992, como en la de 1976, el procedimiento de impugnación en la vía de recurso, en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor y demás disposiciones derivadas de la misma, se estableció que ha de concluir con una resolución, con la característica de que no decida sobre un dilema; la finalidad al resolver un recurso es

para restablecer el orden jurídico objetivo y no atañe a las relaciones subjetivas o contractuales sino de una manera refleja.

También hay que precisar que el recurso de revisión en esta ley se vincula con las sanciones del Capítulo XIV, las cuales derivan de las violaciones que a la misma se cometen, esto es, no se está ante las situaciones conflictivas entre consumidor y proveedor, sino entre el agraviado y la autoridad al aplicar la ley, al ejecutar un acto de autoridad, o una resolución administrativa, de aquí su carácter de unilateral del recurso, se observa que la revisión se endereza generalmente contra las resoluciones con fundamento en esta ley disposiciones que ella emanen y dicten las autoridades, sin embargo la ley de 1976, en su artículo 91 hacía la salvedad de que el acto se encuentre regido por otra ley, la que será aplicable preferentemente; por ejemplo, en materia sanitaria, en vías generales de comunicación, en atribuciones del Ejecutivo en materia económica, en invenciones y marcas, o en metrología.

Invariablemente el procedimiento impugnativo recibe una designación, tiene un plazo, su presentación es por escrito, la existencia del acto o resolución administrativa; así podemos hablar de:

- A) Supuestos, o sea, de los antecedentes de la impugnación.
- B) Requisitos, en cuanto a las contingencias actuales exigidas por la ley.
- C) Presupuestos, se refieren al conjunto de datos previstos de antemano, pero que tendrán que realizarse como consecuencia de la interposición de los recursos.

A) SUPUESTOS. Es la conducta de la autoridad -actos, resoluciones, abstenciones, etc.-; el derecho del particular, objetivo o subjetivo, concesión, autorización, plazos, etc., el interés simple cuando las leyes lo toman en cuenta y la subsistencia de la lesión jurídica, artículo 135 de la Ley Federal de Protección al consumidor, antes el correspondiente era el 91.

B) REQUISITOS. El acreditamiento de la personalidad si no se promueve a nombre propio; es decir en la relación jurídico procedimental, sólo están legitimados para establecerla el administrado, su representante legal o su apoderado. Artículo 140, fracción II, (antes 92) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el ofrecimiento de pruebas y acompañamiento de documentos y desahogo de las mismas Artículos 136 y 137 (antes 93 y 94); signación de la demanda -a menos que se firme dentro del plazo hábil para presentarlo-, artículo 140, fracción III (en la anterior ley el artículo 96, fracción III)

C) PRESUPUESTOS. La competencia de la autoridad, el inmediato superior y la presentación en tiempo de 15 días, artículos 136 y 135, respectivamente, (antes el 91); la declaración de improcedencia en el artículo 140 fracción I, (el anterior el 96 fracción I), la suspensión de la ejecución de la resolución en cuanto al pago de multas y requisitos, artículo 141, (la anterior ley en el artículo 97 establecía en cuanto al pago de multas el asegurar el interés fiscal, lo cual no lo hace el precepto de la actual ley; y la definitividad de la conducta no impugnada, o ya impugnada, según el artículo 143, (antes el artículo 97).

La actual ley establece en su artículo 142 "No procede el recurso de revisión contra laudos arbitrales", considerando que en este caso la Procuraduría Federal del Consumidor al actuar como árbitro, no es de carácter administrativo, por lo cual no puede ser impugnada por este medio, lo cual consideramos innecesario, por la claridad del artículo 122 segundo párrafo, de la Sección Tercera, Procedimiento Arbitral, Capítulo III, que dice: "Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación".

4.2 PROCEDENCIA EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Se establece que en cualquier procedimiento en que se involucre un juicio previamente establecido, como es el proceso administrativo seguido ante una autoridad administrativa, en la cual se regla un medio de impugnación, deben observarse y cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, se deben respetar las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, conocidas como garantías de seguridad jurídica y de audiencia, que implícitamente son un 'conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas', o sea, para que pueda afectar el ámbito jurídico de un particular válidamente y conforme a derecho, por ello se tutela específicamente la garantía de audiencia.

Una resolución que pone fin a un recurso promovido, es un acto jurisdiccional o administrativo, por medio del cual la decisión o dictamen resuelven sobre los planteamientos de los gobernados que hace valer al sentirse agraviado en sus intereses y derechos dentro de la esfera jurídica, de tal suerte que la sentencia o resolución, se produce como medio normal de resolver un derecho violado. Quiere decir que surge del mismo procedimiento, por lo que en el caso de la interposición del recurso administrativo no va a resolver respecto de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo en sentido estricto, sino de la resolución que se dio por la misma o por otra autoridad, que motivó la interposición del recurso.

En la garantía de legalidad, se encuentra la fundamentación, la cual consiste básicamente en que todo acto que origine una molestia, de las que menciona el precepto 16 constitucional, debe basarse en una disposición normativa general la cual debe prever la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, o sea, que exista una ley que lo autorice, lo anterior se deduce del principio jurídico de que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite...", y bajo el supuesto de que las autoridades deben gozar de facultades expresas para su actuación, es decir, la permisión legal para desempeñar determinado acto dentro de su competencia específica, para que no se derive o presuma mediante una inferencia subjetiva al libre albedrío, por lo que debe ser una atribución clara y precisa.

En el recurso de revisión establecido en el Capítulo XV de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en la generalidad de los recursos administrativos,

participa de los principios rectores que conforme a la doctrina deben de privar en todo medio de impugnación, desde los elementos indispensables para su procedencia hasta los requisitos del escrito del recurso, así como los atinentes al procedimiento.

El recurso administrativo, como todo acto jurídico, debe llenar determinados requisitos para su procedencia, por lo que en la mayoría de las leyes y reglamentos este medio de control, se observa la tendencia a reducirlos al mínimo, pues la administración también tiene interés institucional en modificar o revocar aquellas resoluciones contrarias al orden jurídico tal es el contenido de los preceptos 135 al 143 que regula el recurso de revisión por la Ley Federal de Protección al Consumidor. Su tendencia fue de no ser tan complejo como en los jurisdiccionales, en virtud de que la PROFECO, como el agraviado les interesa la legalidad del acto impugnado; además, al no existir contienda respecto de intereses privados, predomina el 'orden público y el interés social', como lo expresa su artículo 1º sobre los gobernados, pues estos insistimos deben tener asegurada la legalidad del actuar del órgano administrativo.

Consideramos que siempre que exista en forma clara la voluntad de recurrir o reclamar, debe concederse al interesado un plazo para subsanar los defectos de su instancia, o bien, si transcurrido dicho plazo no se cumple la prevención de la autoridad, y los requisitos omitidos son esenciales, debe declararse la improcedencia del recurso, así la Ley prevé, por ejemplo: las pruebas artículo 138; la improcedencia artículo 139, la suspensión de la ejecución impugnada 14, la definitividad 143, etc.

OVALLE FAVELA, refiriéndose al recurso de revisión, considera que únicamente se pueden impugnar las 'resoluciones administrativas' dictadas por la PROFECO, con fundamento en las disposiciones de la ley y demás ordenamientos provenientes de ella, aunque también observa que el artículo 135 se refiere 'genéricamente a las resoluciones de la Procuraduría', considerando evidente que por tratarse de un recurso de revisión un recurso administrativo, es indispensable que se trate de resoluciones administrativas; desde luego que declamos que quedan excluidos los laudos porque claramente se trata de una sentencia o resolución.

Estamos de acuerdo con él al comentar que: *"Por regla [luego se admiten excepciones], las resoluciones administrativas impugnables a través del recurso de revisión son aquellas que dicte la Procuraduría en los procedimientos conciliatorio y por infracciones a la Ley. Se debe tener presente que, de acuerdo con lo que establece el artículo 115, los acuerdos de trámite que emita el conciliador, así como el acuerdo que apruebe el convenio conciliatorio [no se incluye otra de las formas de terminar la conciliación por ejemplo: el ofrecimiento de una de las partes, el desistimiento, el sometimiento al arbitraje, etc.] no admitirán recurso alguno".* (8)

Consideramos que debería ser más clara la Ley Federal de Protección al Consumidor respecto a los acuerdos de trámite, como lo es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar en el artículo 84 "La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva"; aunque podemos objetar que está limitada a que se emita una resolución

definitiva, lo que quiere decir, por ejemplo en el requerimiento de un documento que no se relacione con la reclamación o la imposición de una multa arbitraria, habrá que esperarse a que se llegue a un convenio, desistimiento, ofrecimiento, etc., que dé término a la conciliación y poder invocar sobre su ilegalidad, pero en cuanto a un documento, invariablemente si no se exhibe es multado el proveedor, por lo que igualmente la impugnará al término de la resolución administrativa.

También se consideran como resoluciones administrativas impugnables a través del recurso -en un sentido amplio como acto de la administración-, aquellas que la PROFECO emita cuando ejerza sus atribuciones fuera de esos dos procedimientos, señalándose el supuesto del artículo 13, relativo a los requerimientos de información, del registro de adhesión, etc. Consideramos que en estos casos existe una excepción, porque de otra manera el administrado quedaría en estado de indefensión al imponerle una multa (aún cuando conforme al artículo 141 la simple interposición del recurso suspenda el pago de multas, pues dentro del ámbito fiscal debe garantizarse su pago), cuando por ejemplo, se le obligue a presentar un documento que precisamente señala como excepción el citado artículo, textualmente ordena: "Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información necesaria que les sea requerida para sustanciar los procedimientos a que se refiere esta ley, excepto cuando la información requerida sea de estricto uso interno o no tenga relación con el procedimiento de que se trate, dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez". Ya que en la práctica se le obliga al proveedor a la exhibición de determinada documentación, que efectivamente no tiene relación con la reclamación, sin embargo el conciliador le fija la multa, luego estaríamos en la hipótesis de que como no se trata de una resolución administrativa no puede impugnarse por el recurso de revisión.

En el mismo sentido se encuentra el artículo 115 "Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno". La finalidad de este precepto es de que el procedimiento conciliatorio, inclusive el sancionatorio se desarrolle de manera más ágil y eficiente, pero el término 'acuerdos de trámite' es muy ambiguo, ya que en la práctica estos 'acuerdos de trámite' son violatorios de la legalidad y seguridad jurídica y de los principios generales del procedimiento sobre todo en agravio del proveedor, al imponerle medios de apremio verdaderamente arbitrarios, por lo que insistimos al no poder recurrir la multa por el 'recurso de revisión' tenga que acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

La multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el pasado día 1º de junio de 1995, es muy clara al diferenciar el acto y la resolución, al decir en su artículo 83 "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

Podemos establecer como otros tratadistas, que el recurso de revisión es un recurso jerárquico, en consideración a que deberá conocer de él la autoridad superior a la señalada como responsable de la emisión o ejecución del acto o resolución impugnados, por lo tanto este medio de impugnación será procedente contra

resoluciones o actos administrativos que trasciendan a la esfera jurídica del gobernado, dictados o ejecutados por los órganos de la administración pública centralizada o descentralizada.

4.3 LAS PRUEBAS.

A la presentación del recurso y en aplicación de la directriz de economía procesal, aconseja para concentrar, aligerar y hacer breves las tramitaciones el escrito se expresa en el referido artículo 135, debiéndose acompañar de los documentos relativos a los supuestos y a los requisitos, pero además el ofrecimiento de las pruebas e inclusive a los medios de acreditamiento, principalmente la documental.

Con el objeto de que el gobernado goce de una verdadera oportunidad jurídica para demostrar la ilegalidad del acto o resolución impugnados, creemos que deberán ser admisibles todos los medios de prueba, incluyendo la confesional de la autoridad, pues consideran algunos autores, no existe motivo alguno que justifique su inadmisibilidad, si se rinde mediante la absolución de posiciones por escrito, lo cual no ameritará su comparecencia ante el órgano instructor del procedimiento, porque en la actualidad la carga de trabajo se le ha transferido a la Comisión de Derechos Humanos, cuando el administrado considera que se trata de un desvío de poder.

El principio de la prueba tasada, en el recurso de revisión normado por el Capítulo XIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, obliga a la autoridad superior a ceñirse estrictamente a las reglas de la valoración de la prueba preestablecida por el legislador; en cambio, el principio de la sana crítica le permite una mayor libertad para estilmar las pruebas. Así que este último sistema de valoración en determinada legislación procedimental, como la civil, el órgano de decisión sólo está obligado a apearse a las reglas de la lógica jurídica y sana crítica, que son las de experiencia.

Para algunos procesalistas el principio de la tarifa legal de las pruebas consiste en imponer al juez una cerrada y previa valoración de las mismas: y que el método de la sana crítica, al cual, otros autores le dan la denominación del sistema de la 'libre apreciación', otorga al juez la facultad de apreciar el valor o fuerza de convicción, fundado en una sana crítica probatoria y en los principios generales de la materia.

Los tratadistas consideran que el principio de la prueba tasada es la apreciación que debe hacer el juzgador de los medios de convicción y está sometida a las criterios preestablecidos por el legislador; en cambio, la libre valoración está sujeta a reglas objetivas.

Indudablemente que en materia de recursos administrativos debe predominar sin lugar a dudas, el principio de la prueba tasada o 'tarifa legal', en virtud de que, por lo general, las impugnaciones se apoyan en pruebas documentales públicas, las cuales, además de provenir de órganos que ejercen una función pública, están revestidas de formalidades, para garantizar su autenticidad.

Lo anterior se observa, fundamentalmente en la párrafo segundo del artículo 137 de la Ley Federal de Protección al consumidor, al expresarse que: "Al interponerse el recurso de revisión deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos relativos".

Hay que hacer notar, respecto a que exhiba la documental pública, independientemente de la resolución (o acuerdo que se impugne en que se resuelva una situación en agravio del gobernado), el impugnante no tiene acceso fácil a esa documentación oficial indispensable para acreditar su pretensión o agravio, por lo que deberá evitarse el requerimiento de ellos, pues bastará con que se mencione claramente en donde se encuentran, evitando traslados innecesarios; esto se logrará en la PROFECO si el órgano revisor se provee de aquellos instrumentos públicos o constancias que se encuentren a su disposición, -como se indica en el segundo párrafo del artículo 138 "La autoridad podrá allegarse de los elementos de convicción que considere necesarios"-.

Porque a pesar de la redacción de la primera parte de este precepto: "Si se ofrecen toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida", que como hemos dichos generalmente se ofrece la documental. De tal manera que este precepto autoriza a que el recurrente ofrezca, en el escrito de interposición del recurso de revisión, todo tipo de medio de prueba, excepto la confesional, que como dijimos no estamos de acuerdo con esa limitación; pero en la práctica que existe en la PROFECO, es un medio para impugnar una resolución administrativa, y agregamos también un acto administrativo emitido en los procedimientos conciliatorio y sancionatorio, puesto que en la realidad se dan casos que durante ellos se emiten los llamados 'acuerdos de trámite', en que se violan los mas elementales principios de legalidad y audiencia, pues bien las pruebas que se ofrecen son precisamente la documental, consistentes en los acuerdos o resoluciones, o bien, los expedientes respectivos o los que obren en su poder, los cuales se les exige que deban acompañarse al escrito de interposición del recurso, o señalarse que se encuentran en el propio expediente.

Por otra parte de acuerdo con el principio de la 'relevancia' de la prueba, los medios ofrecidos, para que puedan ser admitidos, deben estar relacionados con la resolución recurrida, como lo señala el artículo 137, al expresar "Podrán ofrecerse toda clase de pruebas excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida."

Igualmente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar en su artículo 86, cuando establece: "El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar: Fracción VI "Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales."

Por lo anteriormente expresado, es irrelevante lo expresado por el artículo 138 en su párrafo primero: "Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá al

interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días para tal efecto". Ya que en el recurso de revisión la práctica del agraviado sólo ofrezca las pruebas documentales que se desahogan prácticamente con su ofrecimiento, normalmente no se requiere el periodo que para la práctica de las pruebas señala este precepto, aun cuando ocasionalmente ofrezcan documentación que obre en otro expediente, Dirección General, por ejemplo de Contratos de Adhesión, etc., o finalmente, en otra Secretaría.

El segundo párrafo del artículo 138, señala: "La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios". Lo que significa que este precepto se decide por el principio inquisitivo y no por el dispositivo, esto es importante porque la adopción del segundo trae como consecuencia una mayor participación del órgano instructor.

Para el principio dispositivo significa que se confía a la actividad de las partes tanto la movilidad judicial como la aportación de los medios de prueba para la decisión del juzgador, en tanto que en el principio inquisitivo se da cuando la iniciativa corresponde al Estado. Aún cuando es difícil su separación, consideramos que el principio inquisitivo debe prevalecer como lo establece el precepto 138, puesto que es de interés prioritario para la PROFECO que sus resoluciones se encuentren apegadas a derecho y, consecuentemente los Delegados de la PROFECO puedan decidir imparcialmente, con legalidad y justicia, al allegarse todos los elementos de convicción, para una resolución administrativa definitiva investida de absoluta legalidad y que redunde en el prestigio de esa institución protectora del consumidor; y, equitativa y justa para aquél y el proveedor.

En cuanto al tercer párrafo del precepto comentado que dice: "En lo no previsto en esta ley en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles". Como lo expresa ciertamente el maestro OVALLE FAVELA: *"La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, que el artículo en comentario prevé exclusivamente en materia de pruebas, resulta a todas luces insuficiente, ya que la Ley regula de manera incompleta no sólo las pruebas, sino otras materias procesales, como los plazos, las modificaciones, los mismos recursos, etc. Por esta razón, habría resultado conveniente que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles se previera no sólo para la materia de pruebas, sino, en general, para todos los procedimientos regulados en la Ley, con exclusión, por supuesto del juicio arbitral, que aquel ordenamiento no regula".*(9) En el mismo sentido se pronuncia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 2º: "Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente".

4.4 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION

En la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976, consignaba en su artículo 96 "El recurso se tendrá por 'no interpuesto'".

- I. Cuando se presente fuera del 'término a que se refiere el artículo 91: [se fijaban 15 días hábiles]
- II. Cuando no se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscriba o no se haya acreditado legalmente dentro del plazo que se le hubiere concedido para desahogar la prevención; y [según el artículo 92 "Cuando el recurso no se interponga a nombre propio deberá acreditarse la personalidad de quien lo promueva."]
- III. Cuando no aparezca suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo. La autoridad que conozca del recurso prevendrá al recurrente para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho".

La actual Ley Federal de Protección al Consumidor establece, más claramente en su artículo 140 "El recurso de revisión será improcedente en los siguientes casos:

- I. Cuando se presente fuera de tiempo;
- II. Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa; y
- III. Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo."

OVALLE FAVELA, explica: "Este precepto enuncia los supuestos en los cuales la autoridad debe declarar 'improcedente' el recurso, por no haber cumplido el promovente con requisitos formales, a saber: 1) por haber presentado el recurso 'fuera del plazo' de quince días hábiles previsto en el artículo 135; 2) por no haber acreditado el promovente la 'representación' con la que se ostente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 109 [se acredita la personalidad para los trámites en la PROFECO, las personas físicas será suficiente carta poder suscrita ante dos testigos, y para las personas jurídicas o morales con poder notarial] y 3) por no haber 'firmado' el escrito, a menos que lo haga antes de que transcurra el citado plazo de quince días hábiles".(10)

Desde luego que éste último supuesto es difícil que se de, por lo que en todo caso y de acuerdo con el sistema inquisitivo se le debería de prevenir que de no firmarlo dentro de un término se declarará improcedente.

Desde luego que los términos de: no interpuesto e improcedencia son distintos a los empleados por esas leyes, puesto que la primera ley hablaba de tenerse por no interpuesto indebidamente, porque el recurso evidentemente sí se había interpuesto, pero en los supuestos establecidos se daban las omisiones citadas; por lo que es más acertada lo que establece el artículo 140 de la Ley vigente, porque en esas hipótesis el recurso debe declararse improcedente y no precisamente en una resolución administrativa, puesto que no se va a entrar a estudiar a fondo de la reclamación por lo que basta en un simple acuerdo de trámite en donde se declare la improcedencia.

Desde luego que además de esos supuestos de improcedencia que habla el mencionado artículo 140, la PROFECO resuelve la improcedencia de un recurso de revisión interpuesto cuando es contra resoluciones impugnables, cuando se le notifica la radicación de una reclamación u otro semejante, cuando se interponga en contra de un laudo, o contra actos y resoluciones del Procurador, puesto que no se da la

relación de subordinación entre dos órganos distintos, la PROFECO, como organismo descentralizado y la SECOFI organismo centralizado, uno inferior, cuyos actos se impugnen y otro superior, quien habrá de constarle la observancia de las normas específicamente aplicables al caso concreto, en relación con los fundamentos y motivos tomados en consideración para la dición del acto combatido.

4.6 LA RESOLUCION Y SU EJECUCION

Hay que partir del principio de que la resolución definitiva dictada en la interposición de un recurso de revisión como en todo recurso administrativo y en la sentencia misma, son actos mediante los cuales se resuelven situaciones que afectan la esfera jurídica de los particulares, existiendo notas esenciales y presupuestos materiales de cada una de estas categorías jurídicas que permiten diferenciar la vía administrativa del reacertamiento del proceso contencioso administrativo, y consecuentemente el acto de reacertamiento respecto de la sentencia.

Pudiera pensarse que el procedimiento administrativo, por lo que hace a los recursos, en este caso especialmente al de revisión, presupone un conflicto de intereses entre la autoridad y el particular, pero por la naturaleza del acto administrativo, es equivocado, pues el objetivo común de 'ambas partes', (administrado y administración pública, tienen un objetivo común: el principio de juridicidad).

Por ello podemos decir que debido a la diferencia entre la sentencia y la resolución administrativa de reacertamiento, ésta se le define como el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia del recurso de revisión, debe decidir sobre la legalidad o ilegalidad de su acto dictado por el órgano inferior de la PROFECO, en este caso sería el secretario arbitral o el Delegado.

Al respecto, la Ley anterior, fijaba en su artículo 95 "La autoridad que conozca del recurso dictará la resolución que proceda dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas, o si se ofrecieran pruebas que ameritaran desahogo, a la fecha en que se haya efectuado éste".

La actual ley quiso ser más precisa y rigurosa, al expresar en su artículo 139 "Concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes."

En primer lugar se le debe objetar que no se precisa el momento a partir del cual la autoridad superior, en el supuesto de que haya habido periodo probatorio, se computará los quince días, pues puede ocurrir que en el escrito impugnativo no se hayan ofrecido pruebas, o bien, únicamente se hayan ofrecido y acompañado pruebas documentales, en cuyos casos no se abre el 'periodo probatorio'.

En segundo lugar, en cuanto al término para que la autoridad superior jerárquica resuelva el recurso de revisión, es más breve, o sea un 50% del que fijaba la ley anterior, y que en la práctica en un 90% no se cumplía por diversas causas, entre ellas la falta de capacitación del personal de la PROFECO, desvlo de actividades en

rendir informes estadísticos, exceso de trabajo, etc., por lo cual consideramos que con la reducción del plazo se acrecentará más el rezago en la resolución de los recursos de revisión.

La resolución que emita el superior jerárquico por ser su naturaleza jurídica de una 'resolución administrativa' y que hemos comentado que es sinónima de una 'sentencia', esta deberá participar de los requisitos de 'fundamentación y motivación'.

La 'congruencia' de la resolución consistirá en que resuelva fundamentalmente sobre si los agravios expresados por el recurrente son o no fundados: y

'Exhaustividad', en que analice todos los agravios, en la medida en que sea necesario para que sea congruente la resolución.

'Definitividad', esto es por razones de seguridad jurídica, contra esta resolución no procede otro recurso de revisión como lo establece el artículo 143.

La resolución administrativa decisoria del recurso de revisión no siempre surte los mismos efectos, pues hay ocasiones en que la impugnación se apoya en un vicio formal o de procedimiento, y otras se afirma la ilegalidad del acto administrativo por tener un vicio substancial o de fondo.

Si la resolución se reclama en virtud de algún vicio de forma, entonces la PROFECO no tendrá por qué emitir juicio alguno sobre el fondo del asunto, sino que se debe concretar al examen de la cuestión 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 de revisión tiene por objeto atacar un vicio de fondo, se declarará la nulidad del acto impugnado, y se reemplazará, si así procede, por un nuevo acto administrativo que satisfaga la pretensión del agraviado, si éste proviene de su misma petición.

Independientemente de lo anterior en el derecho positivo patrio la interposición de un recurso administrativo, en el que se incluye el de revisión, siempre tiene por objeto la anulación o la modificación del acto administrativo, quedando excluida la confirmación del mismo.

En cuanto a la definitividad señalada en el artículo 143, "Contra la resolución emitida para resolver algún recurso no procederá otro" Esto significa que deriva de uno de los principales consecuencias de una resolución administrativa emitida en vía de reacentamiento al resolver un recurso de revisión, es su definitividad, pues en el caso de que la resolución sea en sentido negativo, el impugnante tendrá que acudir ante un órgano jurisdiccional

Al resolverse el recurso administrativo de revisión en forma definitiva, se agotan todas las posibilidades de que en la misma PROFECO se anule o modifique el acto reclamado, consecuentemente, sólo queda al particular el acceso al proceso contencioso administrativo, o en su defecto, al juicio de amparo, o sea, que en nuestro

derecho en algunos casos, el juicio de garantías es sucedáneo del contencioso administrativo.

Expresa el maestro OVALLE FAVELA, que este precepto es con la finalidad de dar seguridad jurídica la resolución administrativa con la que se termina el procedimiento de interposición del recurso de revisión, por lo que se da una 'preclusión por consumación', esto es, el derecho para interponer el recurso de revisión se extingue por haberse sencillamente ejercido y haber obtenido el impugnante una nueva resolución emitida por el superior jerárquico sobre el acto o resolución impugnada. Por lo que naturalmente, al emitirse una resolución definitiva al recurso de revisión se está ante la imposibilidad de interponerse, por no estar conforme el recurrente, otro medio de impugnación ante la misma autoridad, sino como declinamos procederá el juicio de nulidad fiscal (o también la negativa ficta, en caso de que la resolución definitiva no se emita en el término señalado por la ley, o bien iniciar el juicio de amparo, según el tipo de sanción.

Asimismo, la resolución definitiva de reaceramiento amplía las facultades del órgano administrativo que emitió el acto objeto de impugnación, en virtud de que si en aquélla se ordena modificarlo conforme a lo dispuesto por la ley, la autoridad deberá emitir una nueva resolución por la cual se dé cumplimiento al mandato de la autoridad revisora.

Existe también la posibilidad en nuestra legislación de establecer responsabilidad al servidor público emisor de un acto administrativo por los daños causados cuando éste adolece de algún vicio de ilegalidad que le sea estrictamente imputable, por lo que aun puede darse un derecho a la indemnización, es decir se prevé en nuestro derecho la responsabilidad directa del servidor público y subsidiaria del Estado; a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece veintidós causas.

Por otra parte el Artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacer efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Respecto de la terminación del recurso administrativo, hemos visto que la causa normal de terminación de los recursos administrativos es el 'reaceramiento' y el de revisión contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, no es la excepción, mediante aquél se concluye en forma definitiva esta instancia administrativa, aunque si bien es cierto que el administrado tiene otras instancias de defensa, pero estas son de carácter jurisdiccional. Al igual que en materia fiscal, en los procedimientos previstos en la Ley protectora del consumidor, se puede derivar por la imposición de una multa, sea en vía de apremio o sancionatoria, una vez emitida la resolución definitiva, el particular cuenta con el juicio ante el Tribunal Fiscal de la

Federación, sin embargo, esta instancia de ninguna manera se puede considerar como una prolongación del recurso administrativo, por tratarse de un procedimiento de carácter jurisdiccional -proceso-. Por lo que hace a otros medios de defensa, el particular cuenta con el juicio de amparo, por ello la causa normal de determinación, como otros recursos, el acto final es el reacertamiento, el cual está revestido de definitividad, como lo contiene el artículo 143 de la Ley del consumidor.

Además, tenemos las causas de terminación anormal del recurso de revisión, como lo puede ser algunos casos de improcedencia, el desistimiento, la caducidad, el convenio, o el sobreseimiento, como lo expresa claramente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 90 "Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona.
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo."

Improcedencia, hay que hacer notar que en el Capítulo XV de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 no existe precepto alguno que establezca el desechamiento del recurso, por el contrario, inclusive al faltar algún requisito, como lo es el de la falta de suscripción, existe la oportunidad de firmarlo antes del vencimiento del término para interponerlo; en el artículo 96 fracción II, de la ley anterior, cuando faltaba lo relativo a la personalidad procedía el apercibimiento, en la actual se suprimió, por lo que ahora al no acreditar la personalidad al momento de interponerlo se tiene por no interpuesto, mediante un acuerdo, sin entrar al conocimiento del mismo recurso.

Por lo que el procedimiento de la interposición del recurso de revisión, puede concluir sin llegar a la resolución administrativa por improcedencia y de ahí que el artículo 140, considere únicamente tres hipótesis en la que según afirma se tendrá por improcedente, el anterior precepto relativo hablaba de tenerse por no interpuesto, lo cual no era correcto, y son los señalados por ese precepto, como:

- a) cuando sea presentado fuera del plazo señalado de los quince días hábiles;
- b) cuando no se acredite legalmente la personalidad de quién actúa; y
- c) Cuando no sea firmado, a menos que lo haga antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

En cuanto a la suspensión el artículo 141 menciona: "La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas (sic) Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multa, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I Que la solicite el recurrente;
- II Que el recurso haya sido admitido;
- III Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; y
- IV Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa."

Acertadamente el maestro OVALLE FAVELA, juzga respecto a este precepto que: "regula la medida cautelar de la llamada suspensión de la ejecución de la resolución impugnada. El objetivo fundamental de esta medida ...es evitar que durante el tiempo que se tramita y resuelve el recurso, la sanción queda consumada en forma irreparable para el recurrente, dejando sin materia la resolución del propio recurso de revisión. Carecería de sentido resolver sobre la legalidad o la validez de una clausura si, al momento de dictar su resolución el superior jerárquico, la clausura ya se hubiese ejecutado totalmente". (11)

Este artículo presupone dos hipótesis, la suspensión de las 'multas' y la suspensión de las 'demás sanciones administrativas', clausura o arresto administrativo.

El primer supuesto ordena que la interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multa, pero indebidamente no indica, como la anterior Ley en su artículo 98, que la suspensión estaba condicionada a que el impugnante garantizara el interés fiscal, por lo que el artículo 141 es contrario a las disposiciones del Código Fiscal que señala la obligación de garantizar el interés fiscal, lo cual se aplica a las multas, por ser un crédito fiscal, conforme al artículo 4º de esa codificación fiscal.

El segundo supuesto, relativo a las demás sanciones administrativas, en cambio, se exige que se garantice el monto de los daños o perjuicios que se puedan causar a terceros, por lo que con mayor razón tratándose del fisco debe garantizarse por medio de una garantía.

Se observa en la práctica que entre la autoridad sancionadora y la exactora hay una desconexión orgánica, aun cuando se ha pretendido establecerla, porque la PROFECO no es parte de la administración centralizada o activa, ya que tiene personalidad propia, en consecuencia la comunicación con la ejecutora, que es una Oficina Federal de Hacienda, Estatal o Municipal, se hace a través del corre, pasando el tiempo y el afectado acude ante quien no tiene mas antecedente que el oficio de imposición de la multa, también al respecto se ha tratado de corregir estas fallas, por lo que la autoridad ejecutora no puede ni debe oír excepciones o razones relativas a defensa o a circunstancias que no sean las directamente vinculadas con el procedimiento coactivo a cargo de la oficina exactora, esto es, cuestiones reguladas por el Código Fiscal y no por la Ley Federal de Protección al Consumidor, formando un conflicto normativo en cuanto también el Código Fiscal regula la suspensión y aunque lo haga por causas similares a las de la ley, no es igual la problemática, ni es la misma normatividad del consumidor la que debe invocarse o aplicarse.

Por lo que hace al desistimiento, este es un acto unilateral del agraviado que tiene por objeto dar por terminado anticipadamente el recurso administrativo, lo cual viene a ubicarlo dentro de las causas anormales de terminación, pues lo normal es que concluya con una resolución en la cual se examinen los conceptos de violación aducidos por el recurrente y se determine la legalidad o legalidad del acto o resolución reclamada: empero en ocasiones se da el caso de que el recurrente se desista, ya sea porque haya llegado a un acuerdo con la autoridad, o bien, porque sencillamente se de cuenta de que no le asiste la razón.

Conforme a lo anterior, es la propia PROFECO quien ha propuesto al recurrente llegar a un convenio ante el recurrente, como ya comentábamos que en nada beneficia la clausura de una negociación, por ejemplo, una tortillería, si con esa sanción se perjudica al propio consumidor para obtener ese básico alimento, o bien, una tienda de autoservicio en que se clausura el área de abastecimiento de azúcar, frijol, etc., si igualmente va contra los intereses del consumidor, por lo que una vez impuesta esa clausura, se llega a un convenio de reducir el precio por un cierto tiempo, o bien, ofrecer una oferta, etc., desde luego que son casos aunque escasos se han dado en la práctica, pero que deben de tomarse en consideración.

Finalmente en cuanto a la caducidad se puede presentar durante la tramitación de este recurso de revisión, consideramos que solo se puede dar cuando la actividad del agraviado sea necesaria para allegar al expediente algún medio de prueba, sin el cual resulte jurídicamente improbable resolver la cuestión planteada; por lo que corresponde al legislador estructurar este recurso de acuerdo a este nuevo Derecho del Consumo, con nuevas y prácticas fórmulas mas sencillo y ajeno a formulismos ni trampas procesales, idóneo para que la PROFECO encauce su actividad dentro del orden legal y no se desvíe por el fácil camino de resolver estrictamente sin buscar opciones en beneficio del consumidor, y que con frecuencia se comenta ser un medio de arbitrariedad de la PROFECO para obligar al proveedor a conciliar o sancionarlo por el simple hecho de ser el proveedor; además debe recuperar el prestigio esta Institución no solo de los consumidores que somos todos, sino de la otra parte de la relación de consumo, que es el proveedor.

NOTAS DEL CAPITULO CUARTO

- (1) BIELSA, RAFAEL, "Derecho Administrativo", Ed. La Ley, S.A., Buenos Aires, 1964, p. 42
- (2) SAYAGUES LASO, ENRIQUE, "Tratado de Derecho Administrativo", Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1963, p. 36
- (3) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. p. 520.
- (4) DIEZ, MANUEL MARIA, "El Acto Administrativo", Tipográfica Editora Argentina, S.A., 2ª Edición, B. Aires, 1961, p. 44.
- (5) SERRA ROJAS, ANDRES, Op. Cit. P. 571.
- (6) Idem. P. 271.
- (7) OVALLE FAVELA, JOSE, "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor", De. McGraw-Hill, México, 1994, p. 253.
- (8) Idem. P. 271.
- (9) Id. P. 272.
- (10) Id. 272.
- (11) Id. 273.

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

PRIMERA.- Los medios de impugnación son los actos procesales de las partes, mediante los cuales los gobernados combaten una resolución judicial o administrativa, o bien un acto de la administración pública, por estimar que no se encuentran apegados a derecho, dando en esta forma el procedimiento de corregir sus errores, cuando sus diversos órganos incurran en error al aplicar el derecho.

SEGUNDA.- Los medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen emitiendo una nueva decisión que puede ser en el sentido de modificar, confirmar o revocar la resolución estudiada.

TERCERA.- Se juzga como impugnación al recurso administrativo, el cual se dirige en contra de la resolución o del acto administrativo, su objetivo es corregirlo, cuando el particular se considera agraviado por inexacta aplicación del derecho, solicitando que sea revisado, por el mismo órgano emisor u otro superior jerárquico y compruebe en su caso la ilegalidad del mismo.

CUARTA.- Generalmente los recursos administrativos se les clasifica dentro de dos grupos: los de revocación o reconsideración, los cuales se promueven ante la misma autoridad emisora de la resolución y los recursos de revisión, que se hacen valer ante el superior jerárquico.

Podemos establecer como otros tratadistas, que el recurso de revisión es un recurso jerárquico, en consideración a que deberá conocer de él la autoridad superior a la señalada como responsable de la emisión o ejecución del acto o resolución impugnados, por lo tanto este medio de impugnación será procedente contra resoluciones o actos administrativos que trasciendan a la esfera jurídica del gobernado, dictados o ejecutados por los órganos de la administración pública centralizada o descentralizada.

QUINTA.- Los recursos administrativos tienen como requisitos para poder interponerlos, entre otros: la existencia de una resolución, un término dentro del cual debe interponerse, la afectación de un derecho o interés de un particular, emitida por autoridad administrativa, un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, excepto la confesional, por lo que consideramos que debe ser incluida para no dejar en estado de indefensión al agraviado y para substanciarlo, en ciertos casos, la expresión de agravios y un término obligatorio para que la autoridad dicte una nueva resolución, si se da el caso.

SEXTA.- En la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, Capítulo XV 'Recursos Administrativos'(sic), erróneamente pluraliza estos medios de impugnación, puesto que la misma sólo contempla el recurso de revisión, que se puede interponer en contra de resoluciones y actos en el procedimiento conciliatorio y en el sancionatorio, aún cuando cualquier acto o resolución de autoridad administrativa procede que el afectado cuente con el medio de impugnación cuando son violentados sus derechos de legalidad que establece el artículo 16 constitucional

SEPTIMA. Consideramos que siempre que exista en forma clara la voluntad de recurrir o reclamar, debe concederse al interesado un plazo para subsanar los defectos de su instancia, o bien, si transcurrido dicho plazo no se cumple la prevención de la autoridad, y los requisitos omitidos son esenciales, debe declararse la improcedencia del recurso, así la Ley prevé, por ejemplo: las pruebas artículo 138; la improcedencia artículo 139, la suspensión de la ejecución impugnada 141, la definitividad 143.

OCTAVA. Con el objeto de que el gobernado goce de una verdadera oportunidad jurídica para demostrar la ilegalidad del acto o resolución impugnados, creemos que deberán ser admisibles todos los medios de prueba, incluyendo la confesional de la autoridad, pues consideran algunos autores, no existe motivo alguno que justifique su inadmisibilidad, si se rinde mediante la absolución de posiciones por escrito, lo cual no ameritará su comparecencia ante el órgano instructor del procedimiento, porque en la actualidad la carga de trabajo se le ha transferido a la Comisión de Derechos Humanos, cuando el administrado considera que se trata de un desvío de poder.

NOVENA. La actual ley quiso ser más precisa y rigurosa, al expresar en su artículo 139 "Concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes." En primer lugar se le debe objetar que no se precisa el momento a partir del cual la autoridad superior, en el supuesto de que haya habido periodo probatorio, se computará los quince días, pues puede ocurrir que en el escrito impugnativo no se hayan ofrecido pruebas, o bien, únicamente se hayan ofrecido y acompañado pruebas documentales, en cuyos casos no se abre el 'periodo probatorio'. En segundo lugar, en cuanto al término para que la autoridad superior jerárquica resuelva el recurso de revisión, es más breve, o sea un 50% del que fijaba la ley anterior, y que en la práctica en un 90% no se cumple por diversas causas, entre ellas la falta de capacitación del personal de la PROFECO, desvío de actividades en rendir informes estadísticos, exceso de trabajo, etc., por lo cual consideramos que con la reducción del plazo se acrecentará más el rezago en la resolución de los recursos de revisión.

DECIMA. Consideramos que en el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al expresar que no procede la interposición del recurso de revisión en contra de los "acuerdos de trámite que emita el conciliador", es oscuro y ambiguo, porque habría que aclarar que se entiende por 'acuerdos de trámite', además únicamente lo circunscribe al el 'conciliador', por lo que en estricto derecho si procedería si lo emitiera otro servidor público, por ejemplo el Delegado quien también puede dictar un 'acuerdo de trámite', aunque juzgamos que se refiere aquellas determinaciones que emite el 'conciliador' con el fin exclusivo de impulsar o concluir el procedimiento conciliatorio y en los que no se acuerde la imposición de medidas de apremio.

DECIMAPRIMERA.- Si la resolución se reclama en virtud de algún vicio de forma, entonces la PROFECO no tendrá por qué emitir juicio alguno sobre el fondo del asunto, sino que se debe concretar al examen de la cuestión 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 de revisión tiene por objeto atacar un vicio de fondo, se declarará la nulidad del acto impugnado, y se reemplazará, si así procede, por un nuevo acto administrativo que satisfaga la pretensión del agraviado, si éste proviene de su misma petición.

DECIMA SEGUNDA.- Se debe reformar el artículo 141 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues se contrapone a las disposiciones establecidas en el Código Fiscal en su artículo 4º, puesto que no se garantiza el interés fiscal en cuanto al pago de multas, situación que anteriormente la Ley de 1976, sí lo establecía en su artículo 98, pues procedía la "...suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación..."

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

- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO, "Derecho Procesal Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., México, 1976.
- BARRERA GRAFF, JORGE, "La Protección al Consumidor en el Derecho Mexicano.- Revista Jurídica.- Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.- N° 8, Julio de 1976.
- BIELSA, RAFAEL, "Derecho Administrativo", Ed. La Ley, S.A., Buenos Aires, 1964.
- BORJA, RODRIGO, "Derecho Político y Constitucional", Ed. F.C.E., 1ª Impresión. México, 1992.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- "Estudios de Derecho Procesal Civil". Ed. UNAM, 1ª Edición, México, 1963
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal", Vol. IV, 1ª Edición, Cárdenas Editores y Distribuidores, México, 1970.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, "Derecho Financiero Mexicano", 11ª Edición. Ed. Porrúa, SA. México, 1982.
- DE LA PLAZA, MANUEL.-Manual de Derecho Procesal Civil Español, Vol. II, España, Madrid, 1976.
- DE PINA, RAFAEL y CASTILLO LARRAÑAGA JOSE, "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.
- DE PINA VARA, RAFAEL, "Diccionario de Derecho", 13ª Edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.
- DIEZ, MANUEL MARIA, "El Acto Administrativo", Tipográfica Editora Argentina, S.A., 2ª Edición, B. Aires, 1961.
- Enciclopedia Jurídica "Ormeba", Tomo VIII. Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1980
- FIX-ZAMUDIO, HECTOR.- "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos".- Estudios de Derecho Público Contemporáneo.- UNAM-FCE.- México, 1972.
- GALINDO GARFIAS, IGNACIO, "Derecho Civil para el Distrito Federal".- Comentado, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México, 1987.
- GARCIA MICHAUS, "Medios Impugnativos". "Reforma Procesal".- Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, N° 39, México, 1987.
- GOMEZ LARA, CIPRIANO, "Teoría General del Proceso", Ed. UNAM, México, 1980.
- GONGORA PIMENTEL Y ACOSTA ROMERO, "Código Federal de Procedimientos Civiles.- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal".- Legislación-Jurisprudencia-Doctrina.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1986.
- GONZALEZ PEREZ, JESUS, "La terminación anormal del proceso administrativo", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo V, oct-dic., México 1955, N° 20.
- HERRERA CUERVO, ARMANDO, "Recursos Administrativos", Ed. Porrúa, S.A., México, 1976
- MARGAIN MANATAU, EMILIO, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario mexicano", Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.

- MICHELI GRAM, ANTONIO.- "Curso de Derecho Procesal Civil", Ed. EJE Vol. II. Argentina, B. Aires, 1970.
- DIEZ, MANUEL MARIA, "El Acto Administrativo". Tipográfica Editora Argentina, S.A., 2ª Edición, B. Aires, 1961.
- OVALLE FAVELA, JOSE, "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor". De. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1995.
- OVALLE FAVELA, JOSE, "Derecho Procesal Civil" De. Harla, México 1989.
- PALLARES, EDUARDO.- "Derecho Procesal Civil".- 2ª. Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1965.
- PALLARES, EDUARDO, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
- RAMIREZ RUIS, LUIS EDUARDO, "Código Fiscal de la Federación y su Reglamento", Comentado, Editorial Pac, S.A. de CV., 2ª Ed. México, 1987.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, "Compendio de Derecho Civil", Tomo IV, Contratos, Ed. Porrúa, S.A. México, 1971.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE, "Tratado de Derecho Administrativo", Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A.. Montevideo, 1963.
- SERRA ROJAS, ANDRES, "Derecho Administrativo", Tomos I y II, Ed. Porrúa, S.A., México 1982.
- TREVIÑO, JUAN. "Justicia Administrativa".- Ed. Trillas, México, 1987.
- Schnake Ayeche, Hugo.- "El Comportamiento del Consumidor".- Ed. Trillas, México, 1992.

LEGISLACION

- Apendice al Semanario Judicial de la Federación.- Cuarta Parte, Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación.-Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Tercera Sala, México, 1975.
- Código Civil del Distrito Federal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De. Porrúa, S.A. México, 1995.
- Ley Federal de Protección al Consumidor-Reglamento-Estatuto de la Procuraduría Federal del Consumidor.- Procuraduría Federal del Consumidor, 1994.
- Ley Federal de la Administración Pública Federal.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.-Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, p 1058.

REVISTAS

- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, REVISTA DEL "Tribunal Fiscal de la Federación", México, 1972.

DESECHAMIENTO DEL RECURSO
POR TRATARSE DE AGRAVIOS
INSUFICIENTES

EXPEDIENTE
SE DICTA ACUERDO

V S

MEXICO, DISTRITO FEDERAL A

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría, con fecha de 199 , por medio del cual , en su carácter de interpone Recurso de Revisión en contra de , dictando al efecto el siguiente :

A C U E R D O .

Del análisis del Recurso de Revisión que nos ocupa, se corrobora que el promovente de ninguna manera endereza argumentos tendientes a demostrar que precepto legal fue violado por inexacta aplicación u omisión, toda vez que consisten en meras negativas o bien afirmaciones que no se encuentran respaldadas por argumento jurídico alguna, por lo que resulta aplicable el siguiente criterio:

"AGRAVIOS INSUFICIENTES - Cuando los agravios aducidos por el recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo, se imponen confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios "

Jurisprudencia 321 (Séptima Época, pág. 538, volumen 2a. Sala, Tercera Parte
Apendice 1917-1975 en Tesis 2621, pág. 35

En virtud de lo anterior, se desecha el Recurso de Revisión a estudio por notoriamente improcedente, con fundamento en el artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor por lo que resulta procedente dejar firme todo lo actuado en el presente asunto con todos sus efectos legales

ASISTIDO EN ESTE ACTO POR EL ARTICULO CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR CON QUIEN ACTUA Y DA FE

DESECHAMIENTO DEL RECURSO
POR TRATARSE DE NARRACIONES
DE HECHO Y NO DE DERECHO

EXPEDIENTE

SE DICTA ACUERDO

V S.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría, con fecha _____ por medio del cual la _____, en su carácter de representante legal del proveedor indicado al rubro, interpone Recurso de Revisión en contra de _____ dictándose al efecto el siguiente _____.

A C U E R D O .

Es improcedente el Recurso de Revisión que nos ocupa, en virtud de que el recurrente en ningún momento señala en que consisten los agravios que le causa la Resolución que por esta vía se impugna, es importante señalar que son los agravios de derecho y no los de hecho los que pueden ser estudiados en razón del Recurso de Revisión interpuesto por lo que resulta aplicable al caso que nos ocupa el siguiente criterio del apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, común al pleno y a las salas No. 30, pág. 65, que a la letra dice

"AGRAVIOS EN LA REVISION - No son los agravios de hecho si no los de derecho, los que pueden examinar la Suprema Corte al fallar en la Revisión, es decir, solo puede resolver respecto de los agravios que sean la consecuencia de una violación a la Ley, pues aunque en una sentencia se cause perjuicio por muy grave que este sea, la Suprema Corte no podría remediarlo, mientras no se demuestre ante ella que la sentencia ha sido dictada con infracción de un precepto legal "

Por lo antes expuesto, se desecha el Recurso de Revisión a estudio, con fundamento en el artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles y de aplicación supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que resulta procedente declarar firme todo lo actuado en el presente expediente con sus efectos legales.

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA EL C. LIC.

DESECHAMIENTO DEL RECURSO
POR TRATARSE DE UN REQUERIMIENTO
CON APERCIBIMIENTO DE MULTA

EXPEDIENTE

ASUNTO

V S

MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría, con fecha de 1990, por medio del cual en su carácter de interpone Recurso de Revisión, en contra de dictándose al efecto el siguiente:

A C U E R D O

De los argumentos vertidos por el recurrente en su escrito de expresión de agravios, puede observarse claramente que el acto que combate es un requerimiento con apercibimiento de multa cuya imposición esta condicionada a un acto futuro de realización incierta, esto es que la aplicación de la sanción dependerá del acatamiento u omisión que haga el promovente o en su defecto, manifieste y acredite las causas por las cuales le es imposible cumplir lo requerido por la autoridad actuante, en consecuencia, debe desecharse el Recurso de revisión a estudio por notonamente improcedente tal y como lo establece la Jurisprudencia No. 254 del Tribunal Fiscal de la Federación del apéndice de 1937a 1991, pág. 221 que a la letra dice:

RECURSO DE REVISION - NO ES PROCEDENTE EL SEÑALADO POR EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL COSNUMIDOR CONTRA UN REQUERIMIENTO CON APERCIBIMIENTO DE MULTA - El Recurso de Revisión Administrativo que contempla el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, puede ser intentado por la persona a la que afecte en sus intereses una resolución dictada con fundamento en dicha Ley, como es la imposición de una multa por no haber cumplido con un requerimiento y apercibimiento, no es susceptible de ser impugnado a través ese medio de defensa, al constituir solo un medio de apremio en los términos del art. 86 de la ley de la materia y no por una resolución impugnable ante este Tribunal por no ser un acto definitivo, pues aun cuando prevenga que su incumplimiento dará motivo a la imposición de una sanción, la misma estará condicionada a un acto futuro e incierto, esto es, que se cumpla o no con la prevención.

Revisión No. 650/84 - Resuelta en sesión de 23 de abril de 1985 por mayoría de 6 votos y 1 con los puntos resolutivos .

Revisión No. 2653/82.- Resuelta en sesión de 25 de Noviembre de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 con los puntos resolutivos .

Revisión No. 2611/82.- Resuelta en sesión de 6 votos de diciembre de 1985 por unanimidad de 7 votos.

Texto aprobado en sesión de 13 de agosto de 1986.
R.T.F.F. año VIII No. 80 agosto 1986, p.93.

En mérito de lo anterior y con fundamento en el art. 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia, se desecha el Recurso de Revisión a estudio por notoriamente improcedente, quedando firme todo lo actuado en el presente expediente.

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA EL

DESECHAMIENTO DEL RECURSO
POR TRATARSE DE UN ACUERDO
DE TRAMITE.

EXPEDIENTE

SE DICTA ACUERDO

V S.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A

Visto el escrito presentado ante esta H. Procuraduría el _____ por medio del cual el C. _____, en su carácter de apoderado legal del proveedora que al rubro se indica, interpone Recurso de Revisión en contra del acuerdo de fecha _____, al efecto se dicta el siguiente:

A C U E R D O

Del análisis y estudio del Recurso de Revisión, interpuesto por la parte proveedora _____ se desprende que el acuerdo que por esta vía se impugna es de trámite, como se constata a foja _____ del expediente en virtud de que no le causa agravio alguno al promovente, toda vez que el requerimiento con apercibimiento de multa, y en su caso la aplicación de la medida de apremio se encuentra condicionada a un acto de realización incierta, por lo que y con fundamento en el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se desecha el Recurso intentado remitiéndose el expediente en que se actúa a la Delegación de _____ para los efectos legales procedentes.

ASI LO ACORDO Y FIRMA EL C.

ACUERDO EN DONDE SE DESISTEN
DEL RECURSO DE REVISIÓN Y
SOLICITAN LA REDUCCION DE
MULTA

SE DICTA ACUERDO

MEXICO, DISTRITO FEDERAL A ,

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría con fecha ,
por medio del cual el C por su propio derecho se desiste
en su perjuicio del Recurso de Revisión interpuesto el día de 190 , y solicita la
condonación o reducción de la multa impuesta en el presente asunto, dictándose al efecto el
siguiente

A C U E R D O

De las constancias que integran el expediente en que se actúa y en atención
a las manifestaciones de la parte proveedora, téngase por desistido en su perjuicio del medio
de impugnación intentado, así mismo, tomando en consideración que la parte proveedora dió
satisfacción a la queja presentada por la consumidora , por equidad y
justicia la multa que por la cantidad de N\$ (00/100 M/N) le fue
impuesta mediante resolución de fecha se reduce a la cantidad de N\$ (00/100 M/N) .

Por lo anterior, gírese atento oficio a la autoridad exactora correspondiente
para los efectos legales a que haya lugar.

ASI LO ACORDO Y FIRMA EL C. LIC. _____ CON
ASISTIDO EN ESTE ACTO POR EL C. LIC. _____
FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS _____ FRACCION _____
DEL REGALMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL COSNUMIDOR

EXTEMPORANEO

EXPEDIENTE

MEXICO, DISTRITO FEDERAL A,

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría el
por medio del cual el C. _____ en su carácter de Representante legal de la
_____, interpone Recurso de Revisión en contra de la
Resolución de fecha _____, al efecto se dicta el siguiente:

A C U E R D O .

Tomando en consideración que en el expediente en que se actúa existen
constancias que demuestran que la notificación de la Resolución recurrida, surtió efectos el
de de 199 , y que el Recurso de Revisión se presentó el de 199 , resulta evidente
que el mismo es extemporáneo, por haberse presentado fuera del plazo de 15 (QUINCE) días
hábiles previsto en el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por lo anterior, se tiene por no interpuesto el Recurso de Revisión que nos
ocupa, en términos terminos de lo dispuesto en la Fracción I del artículo 140 de la Ley Federal
de Protección al Consumidor.

En su oportunidad remitase el expediente en que se actúa a la Delegación
de _____ para los efectos legales conducentes NOTIFIQUESE Y
CUMPLASE

FUNDAMENTO EN ASI LO ACORDO Y FIRMA EL C. LIC

CON

DESECHAMIENTO DEL RECURSO POR NO
ACREDITAR PERSONALIDAD

SE DICTA ACUERDO

V S.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL A.

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría el de de 199 ,
por medio del cual el C , en su carácter de
interpone Recurso de Revisión en contra de , de fecha
de 199 , al efecto se dicta el siguiente

A C U E R D O :

Del análisis minucioso del expediente en que se actúa, se corrobora que el
C , no acredita la personalidad con la que se ostenta ante esta
autoridad, en el Recurso de Revisión que hace valer, en términos del artículo 276, fracción I del
Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley Federal de
Protección al Consumidor, motivo por el cual y con fundamento en el artículo 140, fracción II
de la ley de la materia, se desecha el escrito de revisión que se analiza por notoriamente
improcedente.

Por lo anterior, remítase el expediente a la Delegación de
para los efectos legales conducentes NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

ASI LO ACORDO Y FIRMA EL C ASISTIDO EN
ESTE ACTO POR CON FUNDAMENTO EN LOS
ARTICULOS FRACCION DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL COSNUMIDOR, CON QUIEN ACTUA.

DESECHAMIENTO DE RECURSO
POR NO ENCONTRARSE FIRMADO

EXPEDIENTE

V.S.

SE DICTA ACUERDO

MEXICO, DISTRITO FEDERAL A,

Visto el escrito presentado ante esta Procuraduría el día _____, por medio del cual el C _____, en su carácter de representante legal del proveedor indicado al rubro, interpone Recurso de Revisión en contra del acuerdo de fecha _____ al efecto se dicta el siguiente

A C U E R D O .

Tomando en consideración que los escritos presentados por el proveedor _____, no se encuentran firmados por su representante legal, los mismos se declaran improcedentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140, fracción III de la Ley federal de Protección al Consumidor

Por lo anterior remítase el expediente a la delegación de _____ para los efectos legales conducentes. NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA EL C. LIC _____ ASISTIDO
POR _____ CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS
FRACCIÓN _____ DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR