

171
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS-ARAGON

**“ANALISIS DEL MARCO JURIDICO
REGULATORIO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MEXICO”.**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ANTONIO S^{ra} GONZALEZ CRUZ

ASESOR: LIC. HAUL ESPINOSA

ARAGON, EDO. MEX.

1996.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ARAGÓN

UNIDAD ACADÉMICA

Lic. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS

Jefe de la Carrera de Derecho,

Presente.

En atención a la solicitud de fecha 30 de noviembre del año en curso, por la que se comunica que el alumno ANTONIO SERGIO GONZÁLEZ CRUZ, de la carrera de Licenciado en Derecho, ha concluido su trabajo de investigación intitulado "ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO REGULATORIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO", y como el mismo ha sido revisado y aprobado por usted se autoriza su impresión; así como la iniciación de los trámites correspondientes para la celebración del examen profesional.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU

San Juan de Aragón, México., 1 de diciembre de 1995

EL JEFE DE LA UNIDAD

Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS

c c p Asesor de Tesis.
c c p Interesado.

AIR/la.

A MI PADRE:

FRANCISCO GONZÁLEZ GARCÍA

**Por haberme enseñado el camino de la
rectitud y de la responsabilidad.**

A MI MADRE:

ELOÍSA CRUZ HERRERA

**Por haberme encauzado a
la vida con confianza y
decisión.**

A MIS HERMANOS:

GERARDO Y MARGARITA

Compañeros inseparables en mi vida

A MI TÍO:

**ENRIQUE GONZÁLEZ
GARCÍA**

**Por su apoyo y confianza a
través de mi vida**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO Y A MI
QUERIDA ENEP- ARAGÓN, CON
GRATITUD Y LEALTAD

A MI ASESOR:

LIC. RAÚL ESPINOSA

Por sus consejos,
orientación y dirección en
este trabajo.

Y EN AGRADECIMIENTO A
MIS MAESTROS,
COMPAÑEROS, ASESORES
Y A TODAS LAS PERSONAS
QUE COLABORARON CON
SU APOYO EN LA
ELABORACIÓN DE ESTA
TESIS.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN.....	3
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

I.1. Naturaleza Jurídica	7
I.2. Características.....	12
I.3. El Procedimiento Administrativo Propiamente Dicho.....	17
I.4. El Procedimiento Contencioso Administrativo.....	23

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPIAMENTE DICHO

II.1. Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
II.2. Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	36
II.3. Análisis de los Reglamentos Interiores de las diversas Secretarías de Estado, en común.....	39

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

III.1. Recursos Administrativos.....	50
III.1.1. El Recurso de Revocación	50
III.1.2. El Recurso Administrativo de Revisión	56
III.2. Recursos Contenciosos Administrativos	61
III.2.1. El Recurso de Reclamación	62
III.2.2. La Apelación	64
III.2.3. El Recurso de Revisión	65

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

IV.1. Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales	73
IV.2. Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos	83
IV.3. Del Procedimiento Administrativo.....	87
IV.4. De las Infracciones y Sanciones Administrativas.....	98
IV.5. Medidas de Seguridad.....	103
IV.6. Disposiciones Generales.....	110
 CONCLUSIONES	115
 BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

Con la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo se intenta darle un mayor auge a la posibilidad de que el acto administrativo, tenga y contenga ese principio de legalidad que es propio del mismo.

De tal manera, que es necesario que se vea a la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como una norma a través de la cual, se obliga a la Administración Pública Federal, a respetar en su acción el principio de legalidad.

Claro está que esta Ley coexiste con la normatividad de cada una de las áreas de la administración pública y además compite en una forma extraordinaria con el juicio de Amparo, de tal manera que podría llegar a ser una Ley, que intenta proteger los intereses de los burócratas, para que otro poder como es el judicial, ni siquiera se entere de las irregularidades que suceden dentro de la administración pública federal.

Por tal motivo, hemos de iniciar este estudio, estableciendo la naturaleza jurídica y características del procedimiento administrativo en términos generales.

Luego, evidentemente, que hay que establecerle un marco jurídico a dicho procedimiento administrativo, en donde nos podemos dar cuenta, como desde el punto de vista Constitucional, se establecen normas y principios reguladores de la actividad administrativa, y,

Por último analizaremos el procedimiento contencioso administrativo, para estar ya en posición de analizar los conceptos de la Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y evaluarla a fin de hacer una crítica que de alguna manera nos permita proponer nuevas reglas administrativas que agilicen el Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

1.1 Naturaleza Jurídica

1.2 Características

1.3 El Procedimiento Administrativo Propiamente Dicho

1.4 El Procedimiento Contencioso Administrativo

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Con el objetivo de tener elementos suficientes que nos permitan realizar un análisis válido del marco jurídico regulatorio del procedimiento administrativo en México, vamos a iniciar nuestro trabajo, estableciendo una concepción general de lo que es el Procedimiento Administrativo.

Es pertinente hacer la aclaración, en el sentido de que a la luz de la Nueva Legislación que es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, intenta resguardar los principios de derecho, que de alguna manera, van a estar enfocados a que toda esa función administrativa, pueda encontrar su punto de legalidad, y el acto administrativo pueda considerarse totalmente válido de pleno derecho.

Sin duda, esta es una tónica que nos encontraremos a lo largo de nuestro trabajo, y que definitivamente es necesario analizar, lo que haremos a continuación.

I.1. Naturaleza Jurídica

Si queremos comprender en una forma global lo que se pretende con la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es necesario encontrar inicialmente el objetivo mismo de lo que es el Procedimiento Administrativo en México.

Evidentemente que como todo proceso; va a generar un sistema a través del cual se logrará la eficacia de la Ley y el Derecho; de ahí, que todo lo que es el acto administrativo y en general la función administrativa, debe de identificarse con un principio que los rige y que tiene por nombre el principio de legalidad.

Vamos a partir de la idea que en forma amplia se tiene de lo que es el procedimiento, a efecto de entender su naturaleza jurídica, para estar en posibilidad de interrelacionarlo con el principio de legalidad, rector principal de la actividad o función administrativa.

El maestro Eduardo Pallares, cuando nos ofrece una definición de lo que es el procedimiento en general, nos explica: "una exigencia metodológica imprescindible para el estudio del procedimiento que se resuelve, como ocurre casi siempre, en una exigencia terminológica, me induce a aclarar y observar con el mayor rigor posible, la distinción entre la suma de actos que se realizan

para la composición del litigio, y al orden y la sucesión de su realización; el primero de estos conceptos se denota con la palabra proceso; el segundo con la palabra procedimiento, aún cuando sea tenue, por no decir capilar, la diferencia entre los dos vocablos, por muy extendida que se haya la costumbre de usarlos indistintamente, es necesario tener una distinción ...No hay que confundir el procedimiento con el proceso, este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la Ley admite. El procedimiento es el modo como se va desarrollando el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente".¹

A la sistematización ordenada de diversos actos jurídicos se le va a establecer la connotación de ser un procedimiento; de tal manera, que vamos a tener procedimientos de todo tipo, ya sea para administrar justicia o para realizar algún acto o alguna otra circunstancia en forma sistemática.

Así, en lo que es el procedimiento administrativo Mexicano, su naturaleza jurídica, estará basada en la posibilidad de establecer el sistema

¹ Pallares Eduardo: "Diccionario de Derecho Procesal Civil"; México, Editorial Porrúa, S.A. 15ª Ed. 1983. pag.235

legal y jurídico, a través del cual el acto administrativo, tendrá la validez necesaria para que pueda causar su efecto.

Ahora bien, hemos dicho, que el principio de legalidad, es uno de los presupuestos que debe de contener todo acto administrativo para que sea legal, de hecho todo lo que es el derecho administrativo, se lleva a cabo en base al supuesto de que conforme a derecho se realice en beneficio de la comunidad, sin embargo, cuando dicho acto no esta realizado conforme a derecho, entonces, a través de la impugnación legal del acto administrativo, podrá ser nulificado.

El principio de legalidad es de suma importancia para toda la realización del procedimiento administrativo, razón por el cual vamos a analizarlo para encontrar la naturaleza jurídica del proceso administrativo.

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

Por su parte el artículo 16 en su primer párrafo, establece:
"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

De los dos artículos constitucionales citados, se deriva un principio fundamental de la administración pública y principalmente del derecho administrativo, como es el principio de legalidad en los actos administrativos.

Podemos afirmar que el procedimiento administrativo en México, generará características tan especiales como la del control en el acto administrativo, para que éste siempre se identifique con los principios de legalidad y con la seguridad jurídica, de tal manera que uno de los primeros elementos fundamentales del procedimiento administrativo en nuestro país será la de brindar la garantía de protección a los particulares respecto de la actividad gubernamental.

Como consecuencia de lo anterior, y con la finalidad de aclarar nuestra última idea sobre la seguridad jurídica en relación a los actos de privación y a los actos de molestia por parte de la autoridad, diremos que independientemente de que el concepto de seguridad jurídica lo hemos vertido en la cita # 3 de la página 16, en donde Rafael Preciado Hernández nos comenta que esta seguridad jurídica se basa en un derecho, el cual creó una esfera jurídica de protección para la persona, ésta circunstancia de seguridad jurídica, podemos observarla y tenemos la necesidad de separar los actos de privación con los actos de molestia generados por la autoridad.

Así, desde el concepto ofrecido por Rafael Preciado Hernández y que más adelante explicamos, tenemos como la Ley crea para el individuo una

esfera de protección en su persona, sus derechos y propiedades; de tal manera que podría venir una afectación a dichos bienes jurídicos, tanto desde lo que es la esfera de un acto de molestia gubernamental.

Ambos, presuponen una infracción y por lo tanto un daño, que deberá ser reparado, y que de algún modo la propia seguridad jurídica nos ofrece la vía jurisdiccional necesaria para hacerla valer.

De tal manera que cuando los actos de privacidad afectan nuestro derecho, nuestra vía jurisdiccional tendrá que ser también de carácter privado, esto es solicitar la intervención de un juez o entidad pública, demandado la infracción hacia otra persona de carácter privada.

En donde la seguridad jurídica, toma otro aspecto oficioso, es en los actos de molestia gubernamentales, los cuales tienen por fuerza que respetar el principio de la legalidad, el cual se basa en que la autoridad no puede hacer otra cosa más que la Ley le permita, para que una autoridad pueda ser autoridad, se requiere que una Ley cree el cargo, y le otorgue facultades; a su vez, el cargo al tener facultades, se van a ejercer, de acuerdo a lo que la propia Ley establece, sin rebasar los límites establecidos por las facultades otorgadas por la Ley.

Así, cuando la autoridad se dirige a los particulares, en un acto de molestia, debe por fuerza ser autoridad correspondiente, dirigirse por escrito, y por supuesto fundamentarse en la Ley, y motivar su actitud, que quiere decir esto, que los presupuestos dados en concreto, dados en la realidad, se equiparan a lo que la Ley ha descrito en una norma abstracta.

De lo anterior, y relacionado a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo en México, tenemos que este siempre debe llenar el principio de legalidad, y la seguridad jurídica, lo que quiere decir que en dicho procedimiento, han de respetarse necesariamente los términos establecidos por la Ley, tal y como la norma dada en abstracto ordena se haga.

Ahora bien, sobre de estas circunstancias seguiremos hablando a lo largo de nuestro trabajo.

1.2 Características

En este momento, es necesario delimitar nuestro estudio, ya que el término establecido de procedimiento administrativo, puede significar dos cosas; la primera la sistematización normativa de los actos administrativos del gobierno, y por otro lado significa también el medio a través del cual, los particulares, podemos impugnar dichos actos administrativos, en la búsqueda a que estos

tengan que reunir los elementos de legalidad y seguridad jurídica que el derecho presupone.

De ahí, que la dirección de esta tesis, corre en el sentido de analizar lo que es el procedimiento de impugnación, del acto administrativo, es decir de los aspectos referentes al Procedimiento Contencioso Administrativo.

Claro está, todos los actos gubernamentales, deben basarse en los principios de legalidad y seguridad jurídica que hemos mencionado, de tal manera que si dicho acto no cumple con esos principios, estará fuera del llamado "Estado de Derecho", ya que en consecuencia, será un acto impugnabile o recurrible.

Ahora bien, para tener una idea clara de las características del procedimiento administrativo, en relación a los objetivos que este persigue, vamos a citar las palabras del maestro Ignacio Burgoa, quien al hablarnos del principio de legalidad, hace dos definiciones respecto de la fundamentación y motivación de la causa legal del acto autoritario, dicho autor nos dice: "La fundamentación legal de la causa de procedimiento autoritario... consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, 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 la autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes

jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite....

"La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreta respecto de los que se pretende cometer en el acto autoritario de molestia, sean aquéllos a los que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley." ²

Dentro de lo que son los objetivos característicos del procedimiento administrativo, encontramos que uno de los principales, será el poder brindarle al ciudadano, esa posibilidad de tener acceso a un medio de impugnación a través del cual, se logra que el acto de autoridad, esté debidamente legalizado; esto es que se acople a derecho en los mismos términos que la Ley establece.

Lo anterior, significa que los dos conceptos que el maestro Ignacio Burgoa nos ha explicado, como es la fundamentación y la motivación de la causa son dos presupuestos esenciales, para que el principio de legalidad se pueda dar, y dentro de las características del procedimiento administrativo, encontraremos la posibilidad de defensa.

²Burgoa, Ignacio "Las Garantías Individuales"; México. Editorial Porrúa, S.A. 9ª Ed. 1975, pág. 602.

Es por eso, que el medio de impugnación, dará al particular una posibilidad concreta de poderse defender de alguna resolución o sentencia derivada de un procedimiento en este caso del administrativo.

Siendo que en todo caso, que los conceptos de fundamentación y motivación, deben estar presentes en cada acto de autoridad, a fin de que esta ofrezca una verdadera función jurisdiccional, respetando la seguridad jurídica.

Ahora bien, otro de los objetivos característicos del procedimiento, será el de ofrecer una seguridad jurídica tal, que forme un cuadro de derecho. a través del cual, se crea la esfera jurídica de protección de los particulares a los que va dirigido el acto administrativo.

De ahí, que es necesario, elaborar cuando menos un concepto de lo que debemos de entender por seguridad jurídica.

El maestro Rafael Preciado Hernández, en el momento en que nos hace una definición de la seguridad jurídica nos dice: "La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

En otros términos está en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios, y por consecuencia regulares legítimos y conforme a la Ley."¹

Nótese como la estructuración sistemática del procedimiento administrativo, no solamente genera la posibilidad de una cierta impugnación sino también la posibilidad de crear un régimen jurídico para los actos administrativos en una forma generalizada.

De lo anterior, que toda esa estructuración que esta basada en el "Estado de Derecho" debe regirse y respetar todos y cada uno de los lineamientos que las legislaciones establecen para generar las conductas y especialmente la relación gobernado-gobernante, de acuerdo con los lineamientos constitucionales específicos.

Observamos que tenemos derechos constitucionales y derechos derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se fijan las facultades de cada uno de los órganos públicos los cuales a su vez tendrán reglamentos interiores, en los que se basará su actuación, con lo que no solamente se ofrece una seguridad jurídica en su conjunto, sino también se contempla los principios que debe de observar el acto administrativo, para que se considere legal.

¹Preciado Hernández, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho"; México Editorial JUS. 20ª Ed. 1989, pag 233.

I.3. El Procedimiento Administrativo Propiamente Dicho

En todo lo que es la relación gobernado-gobernante, e incluso dentro de la actividad de los diversos órganos de la administración pública federal, local o municipal, vamos a encontrar que se pueden generar algunos conflictos o debates sobre tal o cual circunstancia, que obliga a que exista una institución a través de la cual, se pueda resolver la controversia.

Lo anterior es posible gracias al "Estado de Derecho", esto es que el propio Estado de Derecho, otorga la esfera de protección, y por otra parte otorga la vía jurisdiccional indicada para hacer valer nuestros derechos.

Esta vía jurisdiccional, en el Derecho Administrativo la encontramos plenamente, y va enfocada a establecer una instancia basada en donde también aquél que es demandado pueda ser oído y vencido en juicio, estos son los presupuestos del Estado de Derecho, que deben de ser resguardados dentro de lo que es el contexto generalizado del procedimiento administrativo propiamente dicho.

Ahora bien, para tener una fundamentación respecto de lo que es el Estado de Derecho, vamos a citar las palabras del maestro Raúl Avendaño quien sobre el particular nos comenta: "El Estado de Derecho consiste en que, en primer lugar vamos a tener normas que organizan a la sociedad y le darán

la posibilidad de una permanencia en su existencia; en tal forma tenemos las garantías individuales que la Constitución establece y como deberá el gobierno servidor del pueblo organizarlas según la propia Constitución, y por otra parte tenemos normas penales, laborales, civiles, administrativas, fiscales, etc."

"Estas normas protegen a nuestra persona, a nuestros derechos y a nuestros patrimonios en contra de algún ataque sin derechos, violento que se lleve a cabo en contra de los bienes jurídicos protegidos por la Ley; así establece un marco de protección hacia nuestras personas, patrimonio y derecho, previniéndolos de las infracciones en nuestra contra. Pero si esas infracciones llegan a suceder, la misma seguridad jurídica nos proporciona los elementos jurisdiccionales suficientes para hacer valer nuestros derechos... Si una garantía es violada, podemos recurrir al juicio de amparo, si la norma estructural del estado corresponde a la norma establecida por la Constitución, también podemos recurrir al juicio de amparo, o a una instancia administrativa..."

" Y más aún, la seguridad jurídica también va a favorecer a aquél que es el infractor, aquélla persona, aquélla entidad e institución, que vulnera el derecho que lo infracciona, esta institución persona o individuo, también tendrá la seguridad jurídica suficiente de que antes de que su situación jurídica sea cambiada, se le tiene que oír en defensa respetándole la garantía de audiencia para el fin y efecto de que pueda justificar su conducta e incluso pueda defenderse en contra de las acciones que se les demanden" ⁴

⁴Avendaño López, Raúl: "Conozca sus Derechos Ciudadano 1". Mexico, Editorial Pac, 1994, págs. 36 y 37

Evidentemente que cualquier conflicto que intenta resolver el procedimiento administrativo, deberá basarse en lo que es la configuración del Estado de Derecho, la seguridad jurídica, y el principio de legalidad.

De tal manera, que el cauce de la serie de actos que se deban de realizar, será la forma a través de la cual, el mismo Estado de Derecho nos permite ejercer las acciones que protege la Ley, y que a través de un procedimiento se le otorga la efectividad de la norma eficiente, a fin de que se concrete y se materialice la protección que dicha norma ofrece al particular.

Ahora bien, para tener un concepto generalizado del procedimiento administrativo en México, vamos a citar las palabras del maestro José María Villar y Romero, quien sobre el particular nos dice: "En el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino hay una relación entre la administración y el interesado....El procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen... de tal manera que genere un conjunto de formalidades y actos que producen y reparan el acto administrativo... Es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin;"⁵

⁵Villar y Romero, José. "Sobre el Procedimiento Administrativo no Contencioso", Mexico, Editorial Porrúa, S.A., 10ª Ed. 1980.

En términos generales, se puede afirmar que el procedimiento administrativo es una sistematización de actos que la propia Ley señala, con el fin de que el acto administrativo, sea legal y de no ser así, dicho acto deberá ser rectificado, a efecto de que no quede fuera de lo que se concibe como Estado de Derecho.

Ahora bien, una circunstancia bastante especial que es necesario citar, es el efecto final que encontramos en el procedimiento administrativo, y este es sin lugar a dudas la sentencia.

La sentencia o resolución, deberá estar íntimamente ligada con el debate producido, de tal manera que una vez que dicha resolución ha causado estado, esto es que ya no admita algún recurso impugnativo en su contra, en ese momento, estaremos frente a una cosa juzgada, con posibilidad de constreñir la voluntad de aquél que perdió o no pudo demostrar su derecho.

Esta es la idea principal a través de la cual, se logra la eficacia del derecho, de tal manera que la resolución tendrá un carácter imperativo, al cual se tiene que ceñir el particular en forma obligatoria, a fin de que el debate producido en la interpretación del derecho o la mala aplicación de dicho derecho siga respetando completamente la seguridad jurídica que el Estado de Derecho presupone.

Así observamos la resolución en cualquier procedimiento llámese civil, laboral, penal o en el caso que estamos planteando el administrativo, esta resolución si no se cumple en forma voluntaria, entonces encontrará un efecto de ejecución en forma forzosa.

De esta ejecución forzosa, Humberto Briseño Sierra nos explica lo siguiente: "En cuanto a la condena forzosa, abarca tanto al demandado como al actor al primero cuando es condenado en cualquier procedimiento de los mencionados, y el segundo cuando se absuelve a la contraparte en la misma clase de juicios. Y ambos pueden ser condenados si alguno recurre a testigos o documentos falsos o el actor no confirma su pretensión o el demandado tampoco sus defensas.... El fin, la fuente de tal obligación, es exclusivamente la Ley, en cuanto ha sido creada para mantener un comportamiento de buena fe en la iniciación y desarrollo del proceso, tanto por lo que hace la valoración del derecho sustantivo, cronológicamente anterior al proceso, como al desarrollo de éste, en sus diversas etapas.... El fallo, viene a ser el objetivo y la resolución de la discusión, el cual podrá ser efectivo en una forma imperativa."⁶

En términos generales, el procedimiento administrativo propiamente dicho, va a formar parte de todo ese cauce a través del cual, se impugna un acto que de alguna manera, no se identifica aún el Estado de Derecho, y que es sometido a discusión ante la autoridad correspondiente que tiene la jurisdiccionalidad necesaria para administrar la justicia administrativa.

⁶Briseño Sierra, Humberto. "El Juicio Ordinario Civil", Tomo II- México. Editorial Trillas. 1980. pág. 957.

Con todo lo anteriormente expuesto, consideramos que ya podemos tener un criterio suficiente para elaborar nuestras propias definiciones; de tal manera que, ubicaremos tres conceptos especialmente, que es necesario subrayar porque los utilizaremos a lo largo de nuestro trabajo.

Nos referimos a lo que es una autoridad administrativa, luego, a los elementos del acto administrativo, y por supuesto el principio de legalidad.

Una autoridad, es aquella entidad pública que esta creada a base de una Ley, y que es la misma Ley la que le otorga facultades y obligaciones, que debe de cumplirla, así, para llenar el concepto de autoridad, el cargo debe de agregarle las facultades de decidir el derecho o de ejecutar el derecho.

Ahora bien, una autoridad administrativa, será aquella que decide o ejecuta el derecho administrativo, esto es que decide o ejecutan funciones del poder ejecutivo, que lleva a cabo la administración pública.

Luego, esto nos conduce a hablar sobre los elementos del acto administrativo, o bien su conceptualización; de tal manera, que por acto administrativo, vamos a entender toda actitud de la autoridad administrativa, que lleve a cabo tanto en su carácter orgánico como en relación a los particulares.

Lo anterior quiere decir, que todo acto administrativo que lleva la autoridad, debe fundamentarse necesariamente en una Ley de tipo orgánica, que cree el puesto, y le dé la funcionalidad que la propia Ley establece.

Así, el acto administrativo, puede realizarse de tipo interno dentro de lo que es el organigrama o infraestructura administrativa, y también puede darse como ese acto de molestia hacia los particulares, soportado siempre, claro esta, por la misma Ley.

Por consecuencia de lo dicho, el principio de la legalidad, será la parte esencial para establecer la autoridad y el acto administrativo, en virtud de que la Ley crea el cargo, y otorga funciones, facultades y obligaciones, que el funcionario debe de respetar y ceñirse a los lineamientos que la propia Ley le otorga de tal manera que la autoridad no pueda hacer otra cosa más que lo que la Ley le ordena.

1.4. El Procedimiento Contencioso Administrativo

Sobre este punto se puede afirmar que todo lo que es la configuración del procedimiento contencioso administrativo, deberá de contener algunas características que la misma seguridad jurídica presupone.

De estas, nos habla el maestro Miguel Acosta Romero en las siguientes líneas: "Debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración que en nuestra opinión debe reunir las siguientes características.

1. Actuación de oficio.
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad y
6. Rapidez en las resoluciones.

"Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos, que debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son:

"Que sea por escrito, motivado y que se dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso; por los motivos previstos por la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso".⁷

⁷Acosta Romero, Miguel": Teoría General del Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, S.A. Novena Ed. 1990, págs. 681 y 682.

Evidentemente, que dentro del marco del procedimiento administrativo, encontraremos las medidas necesarias a través de las cuales, se fija la conducta que debe seguir la actuación y procedimiento de la autoridad administrativa.

Para notar plenamente cuáles serían los objetivos del procedimiento contencioso administrativo, vamos a citar el artículo primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que a la letra dice:

ARTICULO 1.- El Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten, entre el Departamento del Distrito Federal como Autoridad local y los particulares. Tendrá la organización y atribuciones que esta Ley establece."

Inicialmente, encontramos aquí un problema bastante grave que tienen todos y cada uno de los tribunales administrativos como es el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, etc., los cuales realmente administran justicia, en virtud de que dirimen controversias entre unos y otros, y, las propias Leyes orgánicas los

han hecho autónomos; esto sin lugar a dudas en una invasión clara a lo que es el Poder Judicial de la Federación, derivado del artículo 49 constitucional el cual divide el poder o el ejercicio del gobierno entre el ejecutivo, legislativo y judicial.

De tal manera, que el control político orgánico, va derivado a usurparle funciones al poder judicial, y establecer tribunales autónomos en donde realmente, a pesar de que el objetivo es dirimir las controversias, pues pueden estar debidamente manejados por el ejecutivo, quien es el que designa a las personas que lo deben de formar.

Claro está que esto es una crítica que amerita un estudio de mayor profundidad, pero a lo largo de la presente tesis iremos tocando algunos puntos relacionados, que nos permitan tener un criterio más amplio.

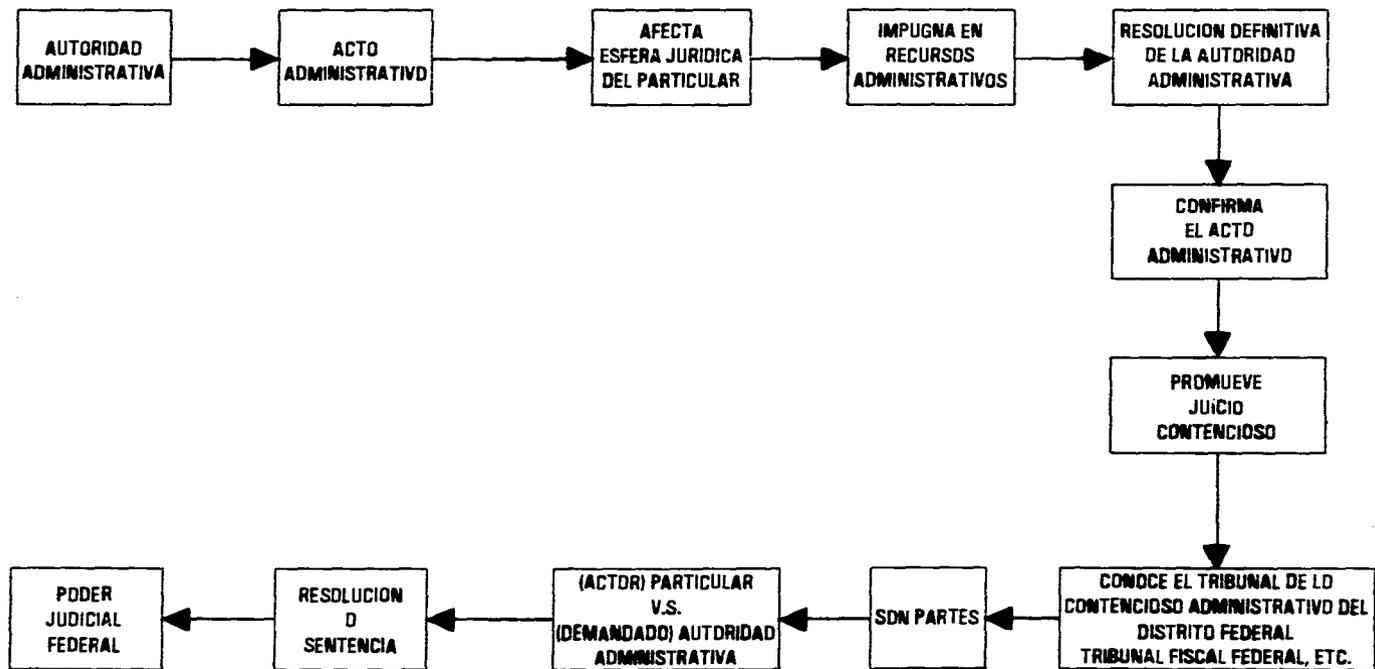
Ahora bien, a fin de ubicar correctamente en donde se inicia el procedimiento contencioso administrativo, hemos anexado una gráfica que establece la ruta crítica a través de la cual notamos que para llegar al contencioso, en el derecho administrativo todavía podemos encontrar otro medio de impugnación para ejercitar nuestro derecho de defensa y se refiere a un medio de impugnación en torno frente a la propia autoridad administrativa de la cual estamos reclamando algún acto.

Así encontramos como se establece la autoridad administrativa, esta a su vez realiza su acto, y, en el momento en que dicho acto afecta la esfera de protección jurídica que tiene el particular, este a su vez tendrá derecho a impugnar dicho acto frente a la propia autoridad que lo emite.

De tal manera que se puede resolver la impugnación, en forma interna dentro de la propia entidad administrativa, pero si llegado el momento la propia autoridad insiste en que su acto ha llenado completamente el principio de legalidad, entonces, el particular no tendrá otro remedio que promover el juicio contencioso administrativo.

Razón por la cual, podemos considerar al procedimiento contencioso administrativo como esa instancia a través de la cual el particular impugna un acto confirmado por la autoridad administrativa, la cual ya tuvo oportunidad de revisarlo a nivel interno, y por el cual el particular considera se le afecta su esfera jurídica y se le causan perjuicios, esperando una resolución de tipo jurisdiccional del tribunal contencioso, siendo esta obligatoria para la autoridad o incluso para el particular.

**BUYA CRITICA PARA LLEGAR AL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**



CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPIAMENTE DICHO

II.1 Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

II.2 Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

II.3 Análisis de los Reglamentos Interiores de las diversas Secretarías de Estado, en común.

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPIAMENTE DICHO

En este capítulo, se establecerán los lineamientos jurídicos estructurales a través de los cuales, se genera el marco jurídico del procedimiento administrativo.

Iniciaremos observándolo desde un punto de vista constitucional, y llegaremos al estudio de los diversos reglamentos interiores de las Secretarías de Estado en los que encontraremos el origen de la función administrativa y la forma en que la seguridad jurídica ofrece la vía jurisdiccional para impugnar los actos de todo tipo de autoridad.

II.1. Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin lugar a dudas, los dos principales artículos que sustentan el desarrollo de la función administrativa, son el segundo párrafo del artículo 14 constitucional y el primer párrafo del artículo 16 de la propia Constitución.

De estos preceptos constitucionales hemos hecho ya su transcripción en el capítulo anterior, de tal manera que podemos iniciar el análisis de cada uno de ellos en los siguientes términos:

En el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, se establece la posibilidad de la garantía de audiencia, antes de que una persona sea afectada en sus derechos, en su libertad en sus propiedades o posesiones, de tal naturaleza, que para privar a los ciudadanos de cualquiera de estos bienes es necesario satisfacer dicha garantía de audiencia.

La siguiente jurisprudencia, nos explica el cumplimiento de dicha garantía al decir:

AUDIENCIA GARANTÍA DE, COMO QUEDA CUMPLIDA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- La garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución Federal, sobre la necesidad de un juicio previo para que pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades, posesiones o derechos, se cumplen satisfactoriamente cuando se tratan de actos administrativos, si la autoridad que los dicta y ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la Ley, pues la connotación de ser oído y vencido, no puede referirse, sino a la exigencia en la Ley de un procedimiento especial en el

que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas, por lo que no hay necesidad de que se siga en contra del quejoso, un procedimiento judicial, para que la autoridad administrativa dicte el acto reclamado. (// TOMO 59 Pág. 5919 AMPARO ADMINISTRATIVO EN REVISIÓN)"⁵

La garantía de audiencia, no necesariamente tiene que observarse por el poder judicial, o un tribunal administrativo, sino también significa que se le da una oportunidad al particular, para que éste pueda defenderse, establecer su defensa o justificar su acción, y pueda ser oído completamente, por la autoridad que de alguna manera, tendrá la obligación de desahogar una instancia a través de la cual, pueda oír al particular en su defensa y no sólo eso, sino también evaluar los razonamientos u oposiciones de dicho particular en su resolución.

Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 16 constitucional en su primer párrafo, el maestro Francisco Ramírez Fonseca nos explica la siguiente idea: "El acto de autoridad consiste en la molestia que puede inferirse a la persona en si misma, en su familia, en su domicilio en sus papeles o en sus posesiones

⁵Jurisprudencia Visible en: Gongora Pimentel Genaro David y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. México: Editorial Porrúa, S.A., 3^a Ed. 1987, pág. 267.

Como se ve, la molestia es el género y la privación la especie: de ahí que sea más amplio el alcance protector a través de la molestia que de la privación. En efecto, la molestia se traduce en una simple perturbación de los bienes jurídicos del gobernado, en tanto que la privación supone la pérdida o menoscabo de un bien jurídico, o la impedición para que un bien jurídico cualquiera entre en la esfera del gobernado. En suma, todos los actos que se traduzcan en molestia, deben quedar supeditados a las exigencias de las garantías consagradas en esta primera parte del artículo 16.⁹

Nótese que la estructuración establecida por la primera parte del artículo 16 constitucional, viene a darnos el llamado principio de legalidad al cual, la autoridad debe de acoplar todos y cada uno de sus actos que realiza no solamente ante los particulares, sino dentro de su propia organización.

Esto quiere decir, que la parte orgánica de las diversas Leyes que norman la actitud de la autoridad administrativa, van a ofrecerle a dicha autoridad, un enlistado de facultades y obligaciones que esta debe de llevar a cabo no solamente a nivel interno sino también frente a los particulares. De tal manera, que el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, obliga a que la autoridad, dentro de su esfera de funcionamiento a nivel interno, todavía tenga que seguir con esas facultades y lineamientos establecidos por la Ley, a efecto de que desarrolle las facultades que la propia Ley le otorga.

⁹Ramírez Fonseca, Francisco. "Manual de Derecho Constitucional" México, Editorial PAC, 5ª Ed. 1988, pag 110.

Habíamos dicho, desde el capítulo anterior, que el principio de legalidad es la base para que la autoridad sólo haga lo que la Ley le autorice.

De esta manera, encontramos como el artículo 14 y 16, son pilares respecto de lo que es la composición del acto administrativo y de los procedimientos administrativos interiores de cada dependencia.

Ahora bien, en relación directa a la función jurisdiccional encargada a los tribunales administrativos, podemos citar el contexto del artículo 17 constitucional, el cual dice a la letra:

ARTICULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las Leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibido las costas judiciales.

Las Leyes Federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Evidentemente, que todo lo que es la función jurisdiccional que el poder judicial tiene como una de sus funciones principales, es la base del derecho de justicia que contempla varios principios entre los cuales se contiene el de dar a cada quien lo que le corresponda.

El maestro Jesús Rodríguez y Rodríguez, en el momento en que hace alusión en esta posibilidad de justicia, nos dice: "En la tercera frase de este artículo constitucional se enuncia el segundo de los derechos que este precepto consigna y que es precisamente el derecho de justicia, el cual se traduce en la facultad que tiene toda persona de acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos. Este derecho como ya lo hablamos indicado, es contraparte o mejor dicho, el corolario indispensable de las dos prohibiciones que se establecen en la segunda frase de la misma norma constitucional que nos ocupa, y que dispone una, que ningún individuo debe de hacerse justicia por su propia mano y otra que nadie debe de utilizar la violencia para reclamar sus derechos, prohibiciones ambas que de tiempo atrás vinieron a superar la vieja práctica de la venganza privada".

"De ahí, que, sea el Estado el que en contrapartida del derecho de justicia que es titular toda persona, asuma la obligación de crear y organizar los tribunales que habrán de encargarse de impartir justicia de manera rápida y

gratuita; rápida porque los tribunales deben substanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, además de que habrán de tener presente que justicia que no es pronta, no es justicia, gratuita, merced a la supresión definitiva de las costas judiciales que cobraban los jueces por conceptos de honorarios y en atención a las funciones que desempeñaban."¹⁹

Desde un punto de vista general, este derecho de justicia, contempla la posibilidad de que cualquier persona, pueda ocurrir a los tribunales para ejercitar los derechos que a la Ley le otorga y que el Estado de Derecho le asegura.

De ahí, que toda la composición del procedimiento administrativo en nuestro país, esté dirigido a la posibilidad de que cualquier particular pueda oponerse o impugnar cualquier acto administrativo del cual es sujeto y que de alguna manera lo perjudica, para el fin y efecto de que éste se acople al principio de legalidad.

¹⁹ Rodríguez y Rodríguez, Jesús "Comentarios al Artículo 17 Constitucional, Dentro de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, pag 45

II.2. Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro de lo que es el ámbito de aplicación del poder ejecutivo, observamos que es el principio de legalidad que hemos comentado, se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual, deberán de basarse las actividades que el poder público llamado gobierno debe de ejercer.

De tal manera, que todo lo que se realice dentro del Poder Público Federal llamado gobierno, deberá emanar lo que es la composición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De esta Ley, en su artículo primero podemos encontrar su naturaleza y alcance, ya que dicho artículo establece:

ARTICULO 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretaría de estado, los Departamentos Administrativos, integran la administración pública centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de

Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.¹¹

Por su parte el Artículo 2 en su fracción segunda establece:

II.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- 1.- Secretaría de Estado y
- 2.- Departamentos Administrativos.

Toda la actuación del poder Ejecutivo Federal, deberá estar basada en su propia Ley Orgánica, la que, establecerá las normas y disposiciones que regularán la actuación, tanto de los órganos del poder público como de sus titulares.

De tal manera, el poder público llamado gobierno, que conforme el artículo 49 constitucional debe de ejercerse a través del poder judicial que administra justicia, un poder legislativo que formula las Leyes y por último un poder ejecutivo que esta a cargo de la administración de los recursos naturales

¹¹Diario Oficial de la Federación, del 28 de Diciembre de 1994- pag 28

del territorio, y de la recaudación fiscal y del egreso de dicha recaudación, este último poder, encontrará los lineamientos legales para realizar su función en el contexto generalizado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Evidentemente que en esta legislación se establecen los lineamientos legales para cada una de las dependencias, de tal manera, que todas las Secretarías de Estado encontrarán en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los lineamientos jurídicos estructurales en las que se basan sus facultades y funciones; sin embargo, no deben de olvidarse los reglamentos interiores de cada una de las dependencias y reglamentos orgánicos que normen el funcionamiento de dicha secretaría, de tal manera que tenemos por ejemplo como la Secretaría de Gobernación, independientemente de llevar a cabo la función política del país también tiene que observar Leyes tan importantes como son la de Población, la de Derechos de Autor, Imprenta, Producción Cinematografía, Industria Editorial, etc. etc.

Por otro lado pudiésemos mencionar que todas las Secretarías cuentan con ordenamientos, reglamentos y normas orgánicas, a través de los cuales establecen el marco jurídico del procedimiento administrativo dentro de la propia institución.

De ahí que se ofrece la posibilidad que la seguridad jurídica presupone un fin y efecto de que los lineamientos estructurales del Estado de Derecho y

de la seguridad jurídica, puedan ser un hecho y los ciudadanos podamos gozar de ellos.

En consecuencia, es necesario decir que todo lo que es el contexto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, irá a establecer el marco jurídico a través del cual todos y cada una de las dependencias del gobierno, encontrarán las facultades expresas que las Leyes les proporcionan para la realización de su función.

En conclusión todas las entidades gubernamentales deberán respetar el marco jurídico establecido por la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sus Reglamentos Interiores que los diversos ordenamientos norman la actividad que controlan, así como por los acuerdos y demás normas oficiales que se emitan para regular la actividad gubernamental.

II.3. Análisis de los Reglamentos Interiores de las Diversas Secretarías de Estado, en Común.

Se señaló en el inciso anterior, que la Administración Pública Federal, debe basarse en Leyes, normas, que deben ofrecer un marco jurídico a través del cual, se desenvuelva la actividad de la autoridad.

De tal manera, que esas normas que generan el Estado de Derecho tienen su expresión más detallada en los reglamentos interiores de los órganos estatales.

Las actividades de los órganos de la Administración Pública Federal, deberán estar supeditadas a reglamentos interiores, de tal manera, que en dichos reglamentos interiores, encontramos un ámbito de aplicación formal que no tiene un carácter de Ley, pero que significa una regulación de sus propios actos.

El maestro Miguel Acosta Romero, en el momento en que nos ofrece una explicación respecto de los reglamentos interiores, nos dice: "La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades.

"También se han reconocido que pueden establecer los reglamentos que regulen la realización de servicio entre los órganos del estado y sus empleados y trabajadores....La Constitución habla; en algunos artículos, de reglamentos y acuerdos. Sin embargo, una interpretación correcta de esos preceptos nos lleva a la conclusión de que, al hablar de estos casos de reglamento, el constituyente, propiamente se refiere a Leyes reglamentarias emanadas del Congreso de la Unión, que desarrollan una base, o materia

previstas en la constitución y no propiamente de reglamentos administrativos".¹²

En el momento en que se legisla y se establecen las disposiciones generales que deben de regir dentro de la Institución, se citan los procedimientos internos a través de los cuales, se han de fijar las normas orgánicas a las que deberán estar basadas las conductas o actuaciones de los funcionarios que forman parte de tal o cual dependencia.

Así, podemos observar que los reglamentos interiores, regularan el funcionamiento y procedimientos que se utilizaran en forma interna en un organismo dado.

Ahora bien, este tipo de reglamento interior, simple y sencillamente no es exclusivo de la entidad federal, sino que, toda la actividad del poder público llamado gobierno, deberá estar basado en reglamentos interiores, que generen directamente los principios de legalidad en los que se tiene que basar la actuación de la administración pública federal, estatal o municipal.

Ejemplo de esto, lo tenemos en la reglamentación interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la cual, observando los

¹²Acosta Romero, Miguel: "Ob. Cit. pág. 764.

artículos primero y segundo, podemos notar claramente como se va dirigiendo el reglamento interno, a organizar la actividad estatal.

Dicho reglamento interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en sus artículos 1 y 2 dicen:

ARTICULO 1.- El presente reglamento regula el funcionamiento y fija los procedimientos de liberación y resolución de las Asambleas de Representantes del Distrito Federal y establece la organización de las unidades administrativas de la misma.

ARTICULO 2.- Las disposiciones del presente reglamento son obligatorias para los representantes de la Asamblea; las Comisiones y los Comités, la mesa directiva y los grupos parlamentarios constituidos en el Seno de la misma; así como para las unidades administrativas que determinen su presupuesto."¹³

En los reglamentos interiores, así como en los nuevos Manuales Administrativos, podemos encontrar la forma a través de la cual, se va a realizar la actividad gubernamental.

¹³Diario Oficial de la Federación, Miércoles 17 de Mayo de 1995, pág. 18

Es tan especial esta actividad, que definitivamente, en cualquier lugar en donde se ejerza algún acto administrativo, deberá estar necesariamente basado en el principio de legalidad.

Lo anterior en virtud, de que el llevar a cabo la función administrativa, es establecer, fundamentalmente una actividad gubernamental de derecho administrativo la cual siempre estará basada en lo que es la Ley.

De tal manera, que en un concepto amplio, el maestro Gabino Fraga, cuando nos habla del derecho administrativo y de la actividad estatal, subraya cual será la base del marco jurídico del procedimiento administrativo, que detenta el poder público llamado gobierno.

Dicho autor nos dice: "Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del estado que realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad estatal, en segundo lugar cuales son las formas que el estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercer y último lugar, cual es el régimen en que se encuentra sujeta dicha actividad.

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación

positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."¹⁴

Todo lo que es el marco jurídico del procedimiento administrativo, viene derivado a controlar y reforzar toda la actividad del poder público del gobierno, de tal manera, que todas las operaciones y tareas que realiza ese poder público, solamente pueden derivarse de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, de tal manera, que nos encontramos que para cualquier acto administrativo, éste deberá estar fundado en la Constitución, en la Ley Orgánica, en las Leyes Federales, en los reglamentos interiores, y actualmente en los nuevos Manuales de Operación Administrativa, en lo que se establecen las atribuciones necesarias que se requieren para cumplir los fines que la sociedad necesita respecto del servicio público de gobierno para que dicha comunidad pueda lograr su permanencia y por supuesto su debida organización.

En conclusión, dentro de lo que son los reglamentos interiores, observaremos como se delimita el acto administrativo, considerándolo este acto como la actitud que la Ley establece para que el funcionario público, deba de llevarlo a cabo en su actividad de administración; de tal manera, que en la que es el complejo sistema de administración pública, encontraremos como los reglamentos internos, fijan las actitudes del propio acto administrativo relativo a la función específica de cada dependencia gubernativa.

¹⁴Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A. , 18ª Ed 1989, pag 13.

Luego entonces, la manera ordenada y sistemática a través de la cual se planea el desarrollo Nacional, la utilización de los recursos, nos ofrecerán los elementos del concepto de la administración pública, guiada a través de reglamentos específicos que establecen la competencia de cada una de las entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal.

Considero que la Administración Pública, es la forma de planear y sistematizar la actividad gubernamental administrativa, a fin de respetar lo establecido por el derecho administrativo, y procurar el desarrollo del individuo y por supuesto de toda la comunidad.

Habíamos dicho que existe un gran macrosistema en lo que se refiere a la Administración Pública, por tal motivo la propia Ley, va a ir estableciendo separaciones y competencias, a efecto de que cada entidad, tenga una cierta jurisdicción de competencia sobre una área de la propia administración pública.

Así tenemos como la Secretaría de Relaciones Exteriores lleva la relación exterior, y en ningún momento puede girar alguna multa fiscal por incumplimiento en las obligaciones fiscales; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lleva la recaudación y algunos efectos del gasto público así como otras facultades, y en ningún momento, podrá llevar a cabo la función de la relación diplomática con los demás estados.

La propia legislación y la reglamentación que emana de ella, fija la competencia y jurisdicción para cada una de las áreas de la Administración Pública, y los propios reglamentos internos, generarán para el funcionario, las facultades del cargo y los límites de su acto administrativo, a efecto de que la Administración Pública pueda desarrollarse completamente.

CAPÍTULO III

DE LOS RECURSOS

III.1 Recursos Administrativos

III.1.1 El Recurso de Revocación

III.1.2 El Recurso Administrativo de Revisión

III.2 Recursos Contenciosos Administrativos

III.2.1 El Recurso de Reclamación

III.2.2 La Apelación

III.2.3 El Recurso de Revisión

CAPÍTULO III DE LOS RECURSOS

En esta parte de nuestro trabajo, hablaremos sobre la forma a través de la cual se pueden impugnar las resoluciones que emiten las autoridades tanto administrativas como jurídico - contenciosas.

Pero, antes de hablar sobre los diversos recursos administrativos y contenciosos, queremos citar la idea que nos proporciona Joaquín Escriche sobre el concepto de recurso, dicho autor comenta: " El recurso es la acción que se da a la persona condenada en juicio para poder acudir a otro juez o tribunal en solicitud de que se enmiende el agravio que cree habersele hecho. Además de la Apelación, Suplica y segunda Suplicación, tenemos recursos ordinarios y extraordinarios"... ¹⁵

La idea que revela la definición de lo que debemos de entender por recurso, nos sugiere pensar en un medio de impugnación a través del cual, solicitamos la revisión de alguna resolución que consideramos nos causa algún agravio.

¹⁵Escriche, Joaquín. "Diccionario Razonado de Jurisprudencia", México. Cárdenas y Distribuidor. Ed. 1986

TOMO II pág. 1418.

Como resultado de lo anterior debemos observar que el recurso constituye un medio de impugnación. Esto es, que la propia reglamentación, permite procedimientos a través de los cuales, se puede solicitar la revisión de alguna resolución, impugnando esta.

De ahí que otro de los elementos de definición que necesitamos encontrar antes de observar cada recurso, es el que de medios de impugnación nos proporciona el maestro José Becerra Bautista quien sobre el particular comenta: "viene del vocablo latino Impugnare, proviene del intie y pugnare que significa lucha, contra, combatir, atacar; el concepto del medio de impugnación alude, precisamente a la idea de lucha contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad. En este mismo sentido, la peculiaridad que singulariza la institución impugnativa, es la pretensión de resistir a la existencia, producción, o al efecto de ciertas clases de actos jurídicos. Son actos procesales de las partes dirigidas a obtener un nuevo examen total o limitado, ha determinados extremos, y un nuevo procedimiento o cerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma o que se refuta errónea en cuanto a la fijación de los hechos".¹⁶

Una vez hechas las dos definiciones anteriores, consideramos que ya podemos manejar un concepto de recurso.

¹⁶Becerra Bautista, José: "El Proceso Civil en México". México. Editorial Porrúa, S.A. 6ª Ed. 1977 pág. 529

De tal manera, que nuestro concepto sobre recurso, se basa en esa posibilidad de impugnar la resolución, por considerarla que esta no se apega a derecho, solicitando sea revisada por un Tribunal Superior que tenga la legalidad necesaria otorgada por la Ley, a fin de revisar las resoluciones del inferior.

III.1. Recursos Administrativos

Desde el punto de vista del derecho administrativo, a los recursos los podemos dividir en dos grandes grupos; unos que son eminentemente administrativos, y que en la actualidad y gracias a la última Miscelánea Fiscal solamente quedó vigente el recurso de revocación, para el Sistema Fiscal Mexicano, y por otro lado; los diversos recursos de tipo administrativo, pero que son empleados en el procedimiento contencioso - administrativo.

De lo anterior podemos diferenciar que existen recursos administrativos y recursos contenciosos administrativos.

III.1.1. El Recurso de Revocación

Podemos decir que en materia administrativa, el único recurso que quedo vigente en el Código Fiscal de la Federación es el recurso de revocación.

Este recurso, según el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, va a proceder contra actos administrativos dictados en materia Fiscal Federal, y a través de este recurso se va a lograr el efecto general de una revisión respecto de la resolución.

Así, el acto administrativo emitido por la autoridad Fiscal Federal, encontrará un medio a través del cual, el ciudadano que resiente el acto de molestia, puede invocar dicha impugnación, y proceder a revisar la resolución recurrida.

Ahora bien, el artículo 117 del, Código Fiscal de la Federación, actualmente reformado y publicado en el Diario Oficial del 15 de Diciembre de 1995, establece las formas a través de las cuales el recurso de revocación es procedente.

El mismo establece:

ARTÍCULO 117.- El Recurso de Revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c) Dicten las autoridades aduaneras.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas que se refieren los artículos 33A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización que se refiere el artículo 21 de este Código.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ajusta a la Ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros en los casos en que se refiere el artículo 175 de este Código.¹⁷

Así en forma general, notamos como el recurso de revocación, se lleva a cabo para la impugnación de diversas resoluciones.

¹⁷Horizonte Fiscal. Número Especial. Reforma Fiscal 1996. en pags. 67 y 68

De hecho, en la actualidad se engloban la mayoría de los actos administrativos que anteriormente estaban contemplados en los artículos 117 y 118 de el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, la interposición de este recurso de revocación, será optativo para el interesado, antes de que este pueda ocurrir al Tribunal Fiscal de la Federación. Y en el momento en que dicho recurso se interpone ante una autoridad que no tenga competencia, se establece la obligación de remitirlo hacia una autoridad que sea competente para que conozca del caso y pueda resolver.

De ahí que a través de esta circunstancia, se da, mayor agilidad en lo que se refiere a recursos e impugnaciones, a fin de que estos puedan ser conducentes, en virtud de que anteriormente si no se establecía correctamente el recurso que se interponía, dicha impugnación podría ser rechazada.

Ahora bien, para interponer este recurso, es necesario elaborar un escrito y deberá presentarse ante la autoridad competente, en razón del domicilio del contribuyente o ante la propia autoridad que ejecutó el acto reclamado.

El término dentro del cual se puede interponer este recurso, va a establecerse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto que se recurre.

Debido, a lo anterior las diversas notificaciones fiscales van a surtir efectos un día después de que fueron realizadas, de tal manera que una vez que haya surtido efectos dicha notificación, al día siguiente empezaran a contar los 45 días para la interposición de este recurso.

Esta forma de impugnación puede llevarse a cabo en forma escrita y puede enviarse incluso por correo certificado con acuse de recibo, debiendo efectuarse el envío en el lugar en que resida el recurrente.

En estos casos, se tendrá como fecha de presentación la del día en que se entrega o se deposita el escrito en la oficina de correos.

Ahora bien, en la interposición de este recurso, se han de satisfacer diversos requisitos, señalados en los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación.

Dichos requisitos, son:

- I.- Constar por escrito;
- II.- El nombre, la denominación o razón social y domicilio fiscal manifestando al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió a dicho registro;
- III.- Señalar la autoridad a que se dirige y el propósito de la promoción.
- IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas;
- V.- La resolución o el acto que se impugna;
- VI.- Los agravios que le cause la resolución o el Acto Impugnado;
- VII.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, o no se señale la resolución o el acto que se impugna y/o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad requerirá al promovente para que durante el plazo de 5 días cumpla con dichos requisitos.

Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución, o el acto impugnado, entonces la autoridad fiscal ha de desechar el recurso.

Es aquí, cuando nos encontramos una forma a través de la cual, se empieza a tener una mejor administración de justicia fiscal.

Lo anterior, en virtud de que ya se prevé una instancia por medio de la cual, se le prevendrá al recurrente, al ofrecer los requisitos necesarios para que este debidamente integrado su recurso.

Lo anterior en virtud de que el artículo 208 del Propio Código Fiscal de la Federación, antes de la reforma del 15 de diciembre de 1995, establecía que en los casos de admisión de datos para iniciar demandas en materia contenciosa, si no se llenaban los requisitos establecidos, simple y sencillamente se desechaba dicha demanda.

Así, podemos notar como el recurso de revocación, es el único recurso que puede interponerse en materia fiscal, así mismo contiene la posibilidad de una prevención a efecto de que los requisitos de integración de dicha demanda, estén cubiertos y se pueda administrar la justicia fiscal.

III.1.2.- El Recurso Administrativo de Revisión

Dentro de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, encontramos un recurso generalizado, que puede interponerse en contra de los

actos y resoluciones de las autoridades administrativas, siendo este el recurso de revisión.

El recurso de revisión, al igual que el recurso de revocación en materia fiscal, es el único medio administrativo, para impugnar los actos y resoluciones administrativas, que pongan fin al procedimiento administrativo o que pongan fin al expediente de tal manera, que antes de intentar las vías judiciales correspondientes, se puede intentar este recurso de revisión o bien ejercitar sus derechos ante el propio contencioso administrativo.

La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo, se han de alegar por los interesados durante dicho procedimiento, a fin de que se tomen en cuenta en la resolución que ponga fin al mismo; y en caso de que subsista oposición serán efectivos a través del recurso de revisión.

Ahora bien, para interponer este recurso, se contarán 15 días a partir del día siguiente a aquél en que hubiera surtido sus efectos la notificación de la resolución que se impugna.

En lo que se refiere a este término, se hace notar que las notificaciones, surtirán sus efectos, un día después de que estas se han producido.

En el escrito en que se interpone el recurso de revisión se deberán expresar:

- 1.- El órgano administrativo a quien se dirige.
- 2.- El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere.
- 3.- El acto que se recurre y la fecha en que se le notifico o tuvo conocimiento de él.
- 4.- Los agravios que le causan.
- 5.- Y en su caso una copia de la resolución del acto que se impugna o la notificación correspondiente.
- 6.- Las diversas pruebas que ofrezcan que tengan relación inmediata y directa con la resolución o el acto impugnado.

Una vez interpuesto el recurso de revisión se suspenderá la ejecución del acto reclamado, siempre y cuando se haya solicitado así expresamente por el recurrente, y su recurso sea procedente; además, de que no se siga en perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones del orden público; además de que no se ocasionen daños y perjuicios a terceros, y en el caso de que se traten de multas, el recurrente ha de garantizar el pago del crédito fiscal en cualquiera de las formas que el propio Código Fiscal de la Federación establece, y que pueden ser; la fianza, depósito en efectivo, la prenda, la obligación subsidiaria, la hipoteca o el embargo por vía administrativa.

Ahora bien, este recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se rechazará; cuando se presente fuera de plazo o bien, no se haya acompañado de la documentación que acredite la personalidad del recurrente o no aparezca el suscrito quien debe de firmarlo.

Por otro lado, dicho recurso se desechara y podrá sobreseerse, en los términos de los artículos 89 y 90 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales a la letra dicen:

ARTICULO 89.- Se desechara por improcedente el recurso:

I.- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

II.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

III.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV.- Contra actos consentidos expresamente;

V.- Cuando se este tramitando ante tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

ARTICULO 90.- Será sobresido el recurso cuando:

- I.- El promovente se desista expresamente del recurso;
- II.- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a su persona;
- III.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiera el artículo anterior;
- IV.- Cuando no hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V.- Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI.- No se probara la existencia del acto respectivo.¹⁸

Nótese inicialmente como la propia legislación, establece y señala requisitos rígidos a efecto de que proceda el recurso de revisión.

De tal forma que cuando sobrevenga alguna de las causas establecidas, la autoridad encargada de resolver el recurso de revisión, puede presentar las siguientes actitudes:

- 1.- Puede deshecharlo o sobreeserlo por improcedente;
- 2.- Puede confirmar el acto impugnado;
- 3.- Puede declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente y

¹⁸Ley Federal de Procedimiento Administrativo. México, Diario Oficial de la Federación. 4 de Agosto de 1994. págs. 2 a 9.

4.- Puede modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo substituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Así, dentro de lo que es la de modificación del acto recurrido. encontramos como la actitud del revisor tendrá que estar limitada a estos cuatro aspectos.

Por otro lado, tenemos como este recurso formará parte de esos lineamientos impugnativos, que pueden llevarse a cabo dentro de lo que es el acto de molestia que la autoridad dirige a un particular.

III.2 Recursos Contenciosos Administrativos

Dentro de lo que son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, o incluso el Tribunal Fiscal de la Federación, encontramos ya un procedimiento formal a través del cual, la autoridad administrativa deja de ser aquella entidad que ha de resolver o ha de revisar el acto impugnado.

Así, pasa en este momento a ser una de las partes demandadas, como esa autoridad contra la cual se realiza el ejercicio de la acción correspondiente, a fin de que modifique o se declare nulo dicho acto, en virtud de que no se encuentra totalmente legitimado.

Es en ese momento, cuando una autoridad distinta de la dependencia que es el origen del acto reclamado, interviene como aquél tribunal o juez que ha decir y decidir el derecho entre las partes.

Por esa razón, en esta etapa la autoridad administrativa deja de ser una autoridad, para convertirse en una parte dentro del procedimiento contencioso administrativo.

III.2.1. El Recurso de Reclamación

En el Diario Oficial del día 19 de diciembre de 1995, se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en esta, se establece el recurso de reclamación. Y este es procedente contra las prohibiciones o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del tribunal, por el Presidente de cualquiera de las salas o por los Magistrados, así como en los demás casos que la propia Ley señala.

El recurso se ha de interponer con la exposición de agravios, dentro de los 3 días siguientes, contados a partir del día en que surta efectos la notificación correspondiente, y a de interponerse ante la sala de la adscripción del magistrado Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. De tal manera, que la Sala competente, deberá de suplir las deficiencias de los agravios en el recurso, pero no podrá subsanar las ausencias.

Lo anterior, nos sugiere que la propia Sala que analiza el acto que se reclama y siguiendo el principio de derecho administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 47, en el que se establece que la autoridad debe seguir en su actuación los lineamientos que establece el principio de legalidad; puede la Sala, entonces analizar el acto que se recurre y determinar si esta debidamente legitimado de acuerdo con los diversos lineamientos que al principio de legalidad establece para todo lo que es el acto administrativo.

Así, este recurso ha de substanciarse con vista a las partes en un término común de 3 días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala ha de resolver lo conducente.

Como consecuencia de lo anterior, las salas podrán; confirmar, modificar o revocar las diversas impugnaciones en contra de providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, el Presidente de las Salas o los diversos Magistrados.

III.2.2. La Apelación

Las diversas resoluciones de las Salas del Tribunal que resuelvan los recursos de reclamación, podrán también ser apelables.

Así, las resoluciones que decreten, nieguen y establezcan el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

El recurso de apelación, deberá ser interpuesto por escrito y dirigido a la Sala Superior dentro de los 10 días siguientes en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

La Sala Superior, en el momento en que admite la petición, a de dar trámite al recurso, y designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de 5 días, para que puedan ejercer su derecho de audiencia y exponer lo que a su derecho convenga.

Una vez que vence el término de los 5 días, el propio magistrado ponente formulará un proyecto de resolución, y dará cuenta con el mismo a las Sala Superior, dentro de los 15 días.

Cuando dicho proyecto es aceptado, entonces se emitirá una resolución respecto de las impugnaciones a las resoluciones establecidas por las salas, dando por terminado y resuelto el recurso de apelación.

III.2.3. El Recurso de Revisión

Contra lo que son las resoluciones de la Sala Superior, también existe un recurso, y este es el de revisión, y que debe tramitarse ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, mediante un escrito dirigido a dicho Tribunal, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, esto independientemente del monto que se discuta, y en los siguientes casos:

- 1.- Cuando la resolución que se dicta afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- 2.- Cuando se trate de la interpretación de Leyes o reglamentos;
- 3.- Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- 4.- Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones y
- 5.- Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y

trasciendan al sentido del fallo o por violaciones cometidas en las propias resoluciones y sentencias.

Ahora bien en los casos no previstos en las condiciones establecidas, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascienda debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda cuando menos 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal al momento de emitirse la resolución de que se trate.

Desde un plano generalizado, podemos observar que el principio de legalidad basado en que la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite, y que en todo acto de molestia dirigido a los particulares, debe fundamentarse y motivarse correctamente, así encontramos que en el procedimiento contencioso administrativo, se establecen diversas vías a través de las cuales puede hacerse efectiva la impartición de justicia.

Ahora bien, en términos generales en base al principio de legalidad, consideramos que la actitud del particular o del recurrente en cualquiera de los casos, siempre estará dirigida a nulificar los efectos de la resolución recurrida.

De ahí, que en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, notamos como el objetivo principal del mismo, será el tratar de

nulificar un acto administrativo determinado, por no encuadrar en lo que la legislación establece.

En el momento en que los criterios varían de una autoridad a otra, el recurrente tiene varias instancias a través de las cuales, se puede analizar con mayor detenimiento la oposición a la aceptación de un acto administrativo que definitivamente considera el recurrente no está dictado de acuerdo con el principio de legalidad con el cual debe de actuar la autoridad.

Ahora bien, citamos el contenido del artículo 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que tal ordenamiento; obliga a los mismos a observar y salvaguardar el principio de legalidad.

Dicho artículo establece lo siguiente:

ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de que sus derechos laborales, previstos en las

normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas".¹⁹

Si recordamos lo que decíamos del principio de legalidad en el inciso 1.2, veremos que toda autoridad, debe constituirse como tal bajo el mandato de la Ley y por otro lado, solamente llevar a cabo lo que la Ley le autoriza, de ahí, que la impugnación de los recursos tanto administrativos como contenciosos, tengan la finalidad de atacar la ilegalidad del acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, si el acto administrativo se considera que no llena los elementos o principios que la Ley establece para que dichos actos administrativos, puedan ser válidos, se procede a realizar la nulificación del mismo.

Por estas razones consideramos que el objetivo principal del recurso administrativo así como el contencioso tienen como fin principal el de nulificar un acto administrativo, pretendiendo que éste se apegue a derecho, y ya sea que se reduzcan las prestaciones y se condonen o se extinga pero que el acto de autoridad siempre se deba de ceñir a lo que la propia Ley ordena.

¹⁹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, S.A. 32 Edición, 1995, pág. 1010.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, ya que es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos.

Podemos decir también que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones.

De lo anterior, se desprende una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben emitirse por parte de las autoridades que lo emitan

Como consecuencia de lo anterior, los efectos que pudiera llegar a producir deben ser subsanados, a fin de que se aboque exclusivamente a las normas de derecho administrativo que exigen la facultad de la autoridad.

Por otro lado, hay que considerar que todos los actos ejecutados en contra del tenor de Leyes prohibitivas y en contra del tenor del interés público, o bien en contra del principio de legalidad, esto es cuando la autoridad no es una autoridad competente; no se dirige en forma escrita, no fundamenta ni motiva la causa legal de su procedimiento, entonces el acto es nulo, aunque la Ley pueda presentar alguna excepción a la regla.

De lo anterior, nos encontraremos frente a un acto jurídico inválido, esto es un acto jurídico que se ha exteriorizado y que a la vez tiene defectos jurídicos que lo hacen deficiente y por tal razón no tienen eficacia jurídica.

Pero, puede este acto repercutir en diversos perjuicios que puedan ir en contra de los particulares por errores en tal acto, o bien por otras circunstancias; falta de fundamentación y motivación que acarreen la declaración de anulación en reconocimiento del acto administrativo.

Así, se otorga al particular, las formas idóneas a través de las cuales se lleva a cabo la impugnación de dichos actos, para que éstos puedan ser declarados inexistentes o nulificar sus efectos por las irregularidades e ineficiencias que puedan presentar, y sean estos contrarios a la Ley.

Las Leyes administrativas, son estrictas y deben cumplirse, a medida claro está, que la propia Ley evoluciona y otorga nueva facultad a los funcionarios, para que éstos tengan la base legal y sistemática necesaria para realizar actos de molestia en contra de los particulares, a fin de que se contribuya al buen desarrollo del poder público, y el gobierno pueda realizar su función de ser el organizador que respeta la Ley y la hace respetar.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

IV.1 Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales

IV.2 Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos

IV.3 Del Procedimiento Administrativo

IV.4 De las Infracciones y Sanciones Administrativas

IV.5 Medidas de Seguridad

IV.6 Disposiciones Generales

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Antes de entrar a analizar los diversos lineamientos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece, queremos decir, que es una verdadera lástima que se creen tantos Tribunales Administrativos, en los que, no dependiendo del poder judicial, tengan que rendirle pleitesía y autoridad al ejecutivo que es a la entidad a quien sirven.

Los lineamientos establecidos en el artículo 17 constitucional, en el sentido de crear tribunales imparciales y la prohibición de establecer tribunales especiales, llega a dislocarse un tanto más cuanto, con el establecimiento de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo la que generan tribunales administrativos federales, y evidentemente, sustituirán al poder judicial, que en vía de Amparo, podía resolver la causa en el sentido de la legalidad de los actos administrativos. Hecha la aclaración anterior, vamos a pasar a llevar a cabo el análisis de los elementos que componen esta nueva legislación.

IV.1. Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales

El artículo primero de esta legislación, de procedimiento administrativo establece:

ARTICULO 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.²⁹

²⁹Diario Oficial de la Federación. Jueves 4 de Agosto de 1994. Primera Sección. pág. 2

Realmente, toda legislación, debe de ser de orden e interés público, ya que debe contener los principios del bien común; la justicia y la seguridad jurídica para todos y cada uno de los ciudadanos; de ahí, que desde lo que es el primer artículo de esta Ley, genera totalmente el ámbito de aplicación de esta legislación, de tal naturaleza, que solamente podrá ser invocada, cuando se trate de actos o resoluciones administrativas de la Administración Pública Federal Centralizada.

Para conocer un poco más de su ámbito de aplicación, vamos a citar las palabras del maestro Miguel Acosta Romero, quien sobre el concepto de la Administración Pública Centralizada, nos dice lo siguiente: La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre. La administración de un país esta eminentemente enmarcada en su historia, tradiciones y por las tendencias políticas así como las nuevas necesidades que ella entraña...

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos...

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución, la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del poder ejecutivo, de coordinación entre la Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno con lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procurador.²¹

Hay que hacer notar, como el régimen adoptado desde el punto de vista de la nueva legislación administrativa, estará totalmente limitado a lo que es la Administración Pública Centralizada.

De tal manera, que quedan fuera de la jurisdicción de esta Ley, todos los actos, y resoluciones de la Administración Pública Federal Descentralizada, Desconcentrada y la Paraestatal.

Empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y otras dependencias descentralizadas paraestatales, no son parte del ámbito de aplicación de esta legislación.

²¹Acosta Romero, Miguel: Op. cit. págs. 106, 108 y 116.

Ahora bien, también se excluyen de su aplicación, algunas situaciones que sobrepasan el ámbito internacional, esto es a las negociaciones entre los estados, las cuales deberán darse de acuerdo con los Tratados Internacionales firmados, y lo anterior en virtud de que la jurisdicción de un estado y otro es totalmente diferente.

De tal manera que si en algún momento existe algún conflicto, bien pudiese ocuparse alguno de los medios pacíficos de solución de controversia a nivel Internacional, como podrían ser los buenos oficios, la mediación o incluso el arbitraje.

Luego, también se excluyen de la aplicación de esta legislación las siguientes materias:

1. Las de carácter fiscal;
2. Financiero;
3. Las de responsabilidades de los servidores públicos;
4. La electoral;
5. De competencia económica.;
6. De justicia agraria;
7. La laboral;
8. Y la del Ministerio Público Federal.

Evidentemente que por lo que se refiere a esta materia, encontramos la existencia de Tribunales Especializados, que de alguna manera ya previenen o forman parte de ese cuadro administrativo de administración de justicia, el cual, seguimos insistiendo, significa una verdadera usurpación al poder judicial, toda vez que ninguno de los tribunales citados forman parte de lo que es la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; por ejemplo tenemos el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual es autónomo; el de Procedimiento Administrativo en responsabilidad de servidores públicos dado ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el contencioso establecido en los Tribunales Federales Electorales; el establecido también, en materia de competencia económica, en contra de situaciones específicas como son los Monopolios, derivados de la nueva legislación de competitividad económica; luego, tenemos los nuevos Tribunales Agrarios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y por último la Procuraduría General de la República.

Ninguna de estas instituciones, forma parte del cuadro orgánico del poder judicial, pero de todos modos, llevan la función del poder judicial, que es una función jurisdiccional, que se basa en la administración de justicia, llámese Fiscal, Electoral, Administrativa, etc.

De tal manera, que la existencia de esos Tribunales Administrativos, verdaderamente dislocan la oportunidad de una verdadera división del poder previsto por el artículo 49 constitucional, el cual en la parte que nos interesa, establece lo siguiente:

ARTICULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Nótese como el Supremo Poder, para su ejercicio se divide en un legislativo que hace Leyes, y que es totalmente elegido por sufragio efectivo.

Un ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo la Administración Pública Federal, que consistirá en administrar los recursos naturales del territorio, la administración de los mismos, la recaudación fiscal, y por supuesto el gasto público.

A pesar de que nuestra Constitución, ha sido reformada a efecto de darle una autonomía aparente al Poder Judicial Federal, esto no ha dado la eficacia jurídica que el planteamiento del artículo 49 Constitucional presupone.

Lo anterior en virtud de que la división del poder, sigue siendo concentrado en una sola persona, y esto es demasiado grave, en virtud de las diversas responsabilidades que pueden surgir.

Así, mientras la función jurisdiccional, no sea evidentemente autónoma, el estado de derecho y la seguridad jurídica, no podrán darse suficientemente para los ciudadanos.

Así, encontramos como la función jurisdiccional, encargada de decir, y decidir el derecho entre las partes, esta totalmente desmembrada, a través de Tribunales Administrativos supuestamente autónomos, que no forman parte de un poder judicial, a pesar de que cumplen con la función jurisdiccional.

Para poder tener una mejor idea citaremos las palabras del maestro Gabino Fraga quien sobre el particular nos comenta: " La función judicial como la legislativa puede analizarse desde dos puntos de vista: Como función formal y como función material. Desde el punto de vista formal, la función judicial, está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, esta encargada de los actos judiciales es decir el Poder Judicial.

Como función considerada materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión judicial sólo evoca el órgano

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

que la realiza, debiendo por tanto reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal. Para definir la función que es objeto, hay que atender sólo a la naturaleza intrínseca del acto en que se concreta y exterioriza, o sea la sentencia..."²²

Es de hacerse notar como los efectos que se producen respecto de decir y decidir el derecho entre las partes, reflejan claramente actos del poder judicial. Los Tribunales Administrativos, como los Agrarios, los Electorales, los Contenciosos, el Tribunal Fiscal de la Federación, y otros tantos más, no forman parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de todos modos llevan a cabo la función jurisdiccional encargada exclusivamente al Poder Judicial.

Esto evidentemente hace que dicha función judicial, este desmembrada, y de alguna manera, la corrupción gubernativa tenga acceso a poderla manejar rápidamente cuando alguno de sus actos no este debidamente legalizado conforme al principio de legalidad.

Por otro lado, debemos de decir que el titular del Poder Judicial, no es elegido por sufragio efectivo, esto es, por la población, sino más que nada es por el presidente, aprobado por el Senado, situación que desde un principio rompe con la estructura de la división del poder y hace que el poder judicial sea un empleado directo del poder ejecutivo.

²² Fraga. Gabino: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A. 28ª Ed. 1989, págs. 46 y 47

De lo anterior, la concentración del poder y por supuesto la corrupción del mismo.

Pero lejos de estas circunstancias, los grandes estudiosos del derecho administrativo, siempre han apoyado el establecimiento de Tribunales Administrativos, que están fuera del poder judicial, a efecto de que el ejecutivo mismo los pueda controlar, y esto directamente ya no ofrece la seguridad jurídica que se pretende establecer con la Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Y aunque la nueva legislación no proponga la instalación de dichos Tribunales, evidentemente que esto se hace necesario.

Así, el maestro Ignacio Orendain, nos habla al respecto en las siguientes palabras: "como una primera etapa unificadora del inmenso número de Leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, oficios y circulares, el ordenamiento de que nos estamos ocupando contempla fundamentalmente lo que se conoce como fase oficiosa del procedimiento administrativo.

" El siguiente paso lógico, tal vez será la creación de un Tribunal Federal de lo contencioso administrativo, que le reste competencia al poder judicial de la Federación, haciendo obligatoria su jurisdicción precisamente en contra de las resoluciones definitivas derivadas del recurso de revisión, que, como más

adelante veremos establece la Ley a la que nos estamos refiriendo, aunque sabemos que existe una profunda división entre los especialistas de la materia, debido a que unos se inclinan por la creación de ese tribunal, en tanto que otros no cejan de apoyar de que se continúe con el sistema actual, esto es que el juicio de amparo sea el instrumento que permita la revisión de los actos de las autoridades administrativas federales.²³

Más que formar un cuadro a través del cual se le otorgue la posibilidad de una verdadera seguridad jurídica a los particulares, más que eso, es una forma a través de la cual se reglamenta un procedimiento interior, esto es frente a los cuadros administrativos a efecto de que en ningún momento, el poder judicial pueda tener intromisión en lo que hace el ejecutivo.

De tal manera, que en el Amparo Administrativo, cuando se determina la procedencia del Amparo, esto hace que a la autoridad administrativa se le aplique una multa y con esto surjan responsabilidades tan importantes como puedan ser las administrativas frente a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, puedan ser de tipo civil, por la indemnización en caso de daños y perjuicios y por último pueden ser de tipo penal, por el simple delito de violación de garantías individuales o abuso de autoridad o ejercicio indebido de funciones, o cualquier de los delitos de funcionarios según el caso concreto.

²³Orendain Kunhardt, Ignacio: "Nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo". México. Editorial Themis, 1994. pág. 2.

Así, la autoridad más que nada se esta cubriendo a sí misma y tratando de llevarse a cabo un procedimiento interno de administración de justicia que realmente no le debe de competir sino única y exclusivamente aquél al que la propia Constitución le ha dado la facultad, y este es el poder judicial.

Ahora bien, encontramos también situaciones de aplicación supletoria, muy interesantes que genera el artículo 2 de esta Ley, de tal naturaleza, que en lo no previsto por dicha legislación debemos aplicar supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, y por supuesto las diversas Leyes administrativas que regulan los actos concretos.

IV.2. Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos

Habíamos hablado ya del principio de legalidad desde lo que fue el Capítulo Primero (ver inciso 1.2.), de tal manera, que vamos a transcribir el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y observaremos como es la obligación de la autoridad, observar plenamente dicho principio de legalidad.

ARTICULO 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere

colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la Ley;

III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquéllos casos que la Ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- Estar fundado y motivado debidamente;

VII.- Fuera expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta Ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto,

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- Ser expedido en su caso por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la Ley o decreto; según sea el caso, para la expedición del acto;

XII.- Ser expedidos sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona;

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.

XIV.- Tratándose de actos administrativos deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

XVI.- Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley.

Si analizamos el contenido de principio de legalidad, veremos que éste está soportado en la idea de que nadie podrá ser molestado en su persona, en sus bienes o derechos, sino sólo y exclusivamente por autoridad competente, de tal manera, que resulta que dicho artículo tercero que establece el régimen jurídico de los actos administrativos, establecerá un concepto desglosado totalmente de lo que es el principio de legalidad, en virtud, de que dicho principio avala y sustenta un derecho de audiencia, en donde el particular pueda conocer totalmente el expediente.

Luego que sea oído en justicia, y que el acto administrativo, sea realizado o se lleve a cabo por la autoridad correspondiente que quiere decir ésto, que es una entidad a la cual la Ley le otorga un poder de decisión o un poder de ejecución, luego tiene que dirigirse por escrito, y por último necesariamente fundarse en la Ley, y motivar el acto, para que este encuadre perfectamente bien con la realidad y la Ley.

Estos son los puntos sobre los cuales, el acto administrativo puede estar asentado, por lo que este artículo 3 que establece el régimen jurídico de los actos administrativos, de un desglose del principio de legalidad, en el cual se tendrá que basar el actuar del servidor público.

Ahora bien, también se establece la obligación, para los actos administrativos que son de carácter general como los decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros que tengan la naturaleza de ser generales, la de que para que produzcan sus efectos jurídicos, deban necesariamente de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así mismo, todos los acuerdos de carácter individual, deben de hacerse públicos.

Respecto a Leyes, decretos, reglamentos y demás actos se tendrá la obligación de publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, con un periodo tal, que permita a los particulares prepararse para la observancia de las nuevas disposiciones.

Ahora bien parece más allegada a la realidad, y que definitivamente forma parte de la estructura que siempre se ha querido establecer en la modernización del acto administrativo, es el instructivo, el manual o los

formatos que en un momento determinado expidan las administraciones públicas correspondientes.

Este al igual que todos los decretos debe de estar debidamente publicado en el Diario Oficial, para el fin y efecto de que encuentre su principio de legalidad, tenga efectos jurídicos, y el estado de derecho sea respetado.

IV.3. Del Procedimiento Administrativo

Todas las disposiciones del título tercero capítulo primero que se refieren al procedimiento administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, y a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

De tal forma que dicha actuación administrativa de procedimiento se arreglara conforme a los principios básicos del procedimiento en general, como son:

- 1.- La economía procesal.
- 2.- La celeridad.
- 3.- La eficacia.
- 4.- La legalidad.

5.- La publicidad.

6.- La buena fe.

Hay que notar claramente que el desarrollo del procedimiento administrativo, inicialmente, deberá de darse en un seno interno, frente a lo que es la propia autoridad administrativa que ha resuelto el acto que se impugna.

De tal manera que si encontramos los lineamientos de la inconformidad o de la reconsideración, veremos como en términos generales el procedimiento administrativo que presupone la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, solamente tiene un movimiento circular el cual fue considerado ya como una práctica viciosa.

Independientemente de esta circunstancia, observamos como la función jurisdiccional que en un momento determinado debió de estar encargada al poder judicial, ahora la tendrá la misma autoridad en resolución, de tal naturaleza que sus principios de economía, de celeridad y de eficacia, estarán resumidos en el otorgamiento de la función jurisdiccional que tiene el órgano del estado llamado poder judicial.

De esto, nos habla el maestro Hugo Alsina en las siguientes palabras:
"El estado no actúa sino en presencia de determinadas circunstancias, que

constituyen los presupuestos de la jurisdicción y que explican entre otros principios del derecho procesal, las reglas según la cual, en el proceso, los jueces no pueden proceder de oficio... Cuando las personas conforman su conducta en sus relaciones jurídicas a los preceptos de la Ley, ninguna alteración se produce, y se dice entonces que la norma se cumplen con el sólo imperio de la fuerza moral... Según sea la importancia de la lesión inferida al interés privado, el estado puede intervenir para restablecer el orden jurídico, aún cuando en ningún requerimiento se le hubiere hecho en este sentido... Así, la función jurisdiccional, que en un momento determinado realiza el órgano del estado judicial, deberá ser rápida y expedita, a fin de que resuelva la controversia prontamente y se deje de tener la incertidumbre."²⁴

Sin duda el principio de la economía procesal, será uno de los problemas más graves que enfrentará el procedimiento administrativo, de hecho es uno de los problemas graves que enfrenta todo lo que es la administración de justicia.

De tal manera, que el poder judicial, falla mucho en lo que es la resolución de algún caso comprometido, y por estas razones se pone en mucho el riesgo de que los intereses privados, queden de alguna manera desprotegidos por el tiempo que deben de tardar para lograr la sustanciación de los mismos.

²⁴Alsina, Hugo: "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil, y Comercial" Guadalajara Jalisco, México, Libre Carrillo Hermanos, 1990, págs. 30 a 33.

Es aquí en donde consideramos que nuestra justicia debería estar implementada en relación directa al tipo de procedimiento que se lleva en Estados Unidos, en base de una oralidad, y en una sola audiencia, en la que el Juez puede dictaminar oralmente su sentencia en dicha audiencia.

El hecho de que en una sola diligencia se resuelva todo el asunto, pondrá a los particulares en posición de lograr la solución de sus conflictos rápidamente, lo anterior lo decimos en virtud de que en México, hay litigios que todavía pueden durar muchos años y con las consiguientes consecuencias para los particulares.

Así, si un poder administrativo que no está capacitado para administrar la justicia se le está facultando ahora para esto, evidentemente que el retardo podría ser aún mayor. En virtud de que ni siquiera el acto administrativo puede llevarse a cabo conforme al principio de legalidad, mucho menos va a poder concederle la razón a un particular que se siente afectado por dicho acto pero, la intención de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al parecer intenta ofrecer una justicia pronta y expedita.

Ahora bien, la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que la propia Ley establezca de tal manera que las propias promociones deberán hacerse por escrito en la que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre

de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula y los hechos o razones que dan motivo a la petición que se formula, el órgano administrativo a quien se dirige, y el lugar y fecha de su emisión, el escrito deberá estar firmado por el interesado o por su representante legal, a menos que no sepa firmar o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital.

Y aún en ésta promoción se deberán presentar los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos por la autoridad competente.

Ahora bien, todo lo que es el complejo de la administración pública federal, en su relación con los particulares deberá tener las siguientes obligaciones, que señala el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual dice:

ARTICULO 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así este previsto en la Ley, previa citación en la que se hará constar, expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

II.- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visita de verificación, sólo en aquéllos casos previstos en esta Ley y en otras Leyes;

III.- Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV.- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;

V.- Admitir las pruebas permitidas por la Ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente a dictar resolución.

VI.- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables del procedimiento o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII.- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

VIII.- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en estas u otras Leyes;

IX.- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X.- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecta a terceros debiendo dictarla dentro de los plazos dictados por la Ley.

Es de hacerse notar que la amplitud del principio de legalidad, es el respeto a los particulares, de la posibilidad de que nuestras garantías individuales deban de ser un hecho y de alguna manera señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que la autoridad tiene determinadas obligaciones respecto de su comportamiento con los particulares, de ahí, salvo que exista una Ley que establezca algún plazo, ninguna petición deberá exceder de 4 meses para que la autoridad resuelva y transcurrido este tiempo, se entenderá que las resoluciones se han emitido en sentido negativo al promovente. Y la autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto se fincará responsabilidad a quien se encuentre responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las Leyes específicas provean la resolución en sentido favorable.

En este caso que ocurra la negativa por falta de resolución, sino se resuelve en ese término, la resolución se entenderá confirmada en sentido negativo. El procedimiento administrativo continuará de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.

Aquí, es el momento de establecer una posición concreta, de responsabilidad, no solamente frente al principio del derecho de petición contenido en el artículo 8 constitucional, sino más que nada, de responsabilidad oficial por parte de los funcionarios del gobierno, en virtud de que este deben de prestar el servicio a quien le pagan los salarios en forma eficiente y con toda honradez posible.

Así, en este momento podemos señalar que independientemente que existe una violación constitucional que afecta al artículo 8 en el derecho de petición por no haber dictado una resolución, también hace que el funcionario sea responsable de conformidad con el artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual dice a la letra:

ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo u comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión

que cause la suspensión y deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido, cargo o comisión;

Nótese como la misma legislación confirma lo anteriormente dicho, que única y sencillamente se está tratando de proteger la ineptitud y deficiencia del funcionario público, de tal naturaleza que si pasados 4 meses del ejercicio del derecho de petición y la autoridad no contesta, esto tendría que ser irrelevante, esto es que todo el cumplimiento de eficiencia, diligencia de prontitud, de buena fe de economía procesal, de celeridad y de legalidad, simple y sencillamente saldrían sobrando.

Es aquí en donde observamos que el procedimiento administrativo empieza a carecer totalmente de la eficacia jurídica que todo procedimiento debe de contener.

Ahora bien, todas las notificaciones que deban de realizarse, deberán de ser personalmente con quien deban de entenderse de la diligencia en el domicilio del interesado, o mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos.

Luego, podrá realizarse la notificación por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de la persona a quien deba notificarse

haya desaparecido o se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado un representante oficial.

Una vez notificadas las partes deben recurrir directamente en los términos y plazos que la propia legislación establezca la substanciación del procedimiento administrativo. Así, las actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles salvo disposiciones en contrario.

También no se han de considerar hábiles, los sábados y los días feriados, de tal naturaleza que los términos deberán suspenderse por estas razones.

Ahora bien, en los plazos establecidos se contarán todos los días, cuando se gire por mes y por año, de tal manera, que se tendrá todos y cada uno de los tiempos marcados en dicho mes a pesar de que sean inhábiles.

Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la administración pública federal, previamente establezca y publique el Diario

Oficial de la Federación, y en su defecto, serán horas de actuación las comprendidas entre las 8 de la mañana a las 18:00 horas.

Así, una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

De lo anteriormente establecido, podemos observar, que dentro de lo que es el procedimiento administrativo, realmente no hay una verdadera obligación jurisdiccional, respecto de lo que es la persona que ha de resolver la impugnación, o la necesidad de una revisión de lo actuado, en virtud, de que si tomamos en cuenta que el objetivo directo de la función jurisdiccional es una resolución, en todo lo que es el procedimiento administrativo marcado por la nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo, pues simple y sencillamente carece de la formalidad que un procedimiento presupone, ya que es irrelevante que la autoridad tenga que resolver ya que si no lo hace dentro de los 4 meses siguientes, simple y sencillamente no pasa nada, y se habrán perdido entonces 4 meses en los cuales, los daños y perjuicios podrían ser irreversibles e incluso se pudo haber actuado bajo el principio del Juicio de Amparo.

IV.4 De las Infracciones y Sanciones Administrativas

Derivado del contenido de la segunda parte del artículo 21 Constitucional, encontraremos que la autoridad administrativa ha de encontrar una cierta fundamentación para poder establecer sus infracciones.

Dicha segunda parte del párrafo I del artículo 21 Constitucional dice: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso a 36 horas.

Hay que hacer notar como este párrafo del artículo 21 Constitucional va estableciendo la facultad de la autoridad administrativa, para la imposición de las sanciones.

Lo anterior lo decimos, en virtud de que la nueva Ley de Federal de Procedimiento Administrativo, establece una regulación directa en lo que son las infracciones y sanciones administrativas, que de alguna manera, van a poder ser impuestas en dicho procedimiento administrativo.

Ahora bien, para tener una mejor y mayor amplitud en estas circunstancias vamos ahora a citar la siguiente jurisprudencia:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, IMPOSICIÓN DE SANCIONES.- Si bien es cierto, que las autoridades administrativas están facultadas para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, en caso de infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es, que para las sanciones impuestas en el ejercicio de esa facultad se ajusten a los preceptos constitucionales, y particularmente al artículo 16, es menester que las autoridades modifiquen sus procedimientos, estando obligados a probar que en el caso concreto, no sólo existe el precepto reglamentario infringido, sino también que se han realizado de los supuestos de hecho que determinan la aplicación de dicho precepto. En consecuencia por lo que ha sostenido esta Sala en diversas ejecutorias, toca a las responsables poner de manifiesto en su informe justificado, la realización de la hipótesis de hecho previsto en los reglamentos gubernativos y de policía, acompañando para ello si es necesario, copia certificada de las constancias conducentes, con objeto de motivar la imposición de multas, incurriendo en violación del artículo 16 Constitucional si no lo hace. Atento a lo anterior, debe concluirse que si en los casos las autoridades

responsables no justificaran debidamente sus procedimientos, acompañando las constancias necesarias para probar los hechos asentados en sus correspondientes informes, no puede decirse que se hayan ajustado a los requisitos constitucionales sin que toque al quejoso comprobar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, toda vez que negó de plano que tales actos tuviesen alguna justificación, tocando por ello a las responsables, hacer la comprobación correspondiente (TOMO LXXXI, pág 658. Amparo Administrativo en revisión, 2533/44, CHAVALI EMILIO, 11 de julio de 1994 Unanmidad de 5 votos) ²⁵

Evidentemente que los lineamientos constitucionales van a fijar correctamente cuales serán los alcances y límites que en un momento determinado tendrá la autoridad administrativa, para establecer la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos, y como lo dice la misma Constitución estos Únicamente consistirán en multa y arresto hasta por 36 horas.

La Constitución al referirse a que la autoridad administrativa únicamente podrá sancionar a través de multa y arresto, hace que todas las Leyes reglamentarias, deben de avocarse a estas dos sanciones

²⁵Jurisprudencia Visible en Góngora Pimentel Gerardo David y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, S.A. 3ª Edición, 1987, pág. 411.

De ahí que debemos de considerar en términos generales, que la autoridad administrativa, solamente tendrá derecho a sancionar de dos formas, ya sea a través de una multa o de un arresto que no puede ir más allá de las 36 horas.

De lo cual tenemos como el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece ya un conjunto de más tipos de sanciones que realmente escapan al concepto constitucional del ya que como vimos, dicho concepto Únicamente acepta la multa y el arresto, el mencionado artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dice:

ARTICULO 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las Leyes respectivas y podrán consistir en:

- I.- Amonestación con apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- IV.- Arresto hasta por 36 horas;
- V.- Clausura temporal o permanente parcial o total;
- VI.- Las demás que señalen las reglas y reglamentos.

Evidentemente, que una Ley reglamentaria intenta ir mucho más allá que la propia Constitución, establece de tal forma, que el problema que podemos encontrar en este momento a raíz del texto constitucional, la nueva legislación de procedimiento administrativo, intenta superar los conceptos constitucionales y escapándose del concepto "únicamente", establece otro tipo de sanciones fuera de lo que es la multa y el arresto, como es el caso de la clausura, esto evidentemente que atañe y afecta evidentemente el derecho a la libertad de trabajo, profesión o industria que la propia Constitución protege a través del artículo 5 de la Carta Magna.

Ahora bien, vamos a citar las palabras del maestro Ignacio Burgoa, quien sobre la limitación constitucional en las sanciones administrativas nos dice: Según el artículo 21 Constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones en los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias o corporales, por lo tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la cláusula del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja será indiscutiblemente anticonstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezca un castigo diverso del pecuniario o del corporal, o lo que por lo demás acontece comúnmente.

Ahora bien, al imponer únicamente sanciones constitucionales permitidas por violación a un reglamento gubernativo o de policía, la autoridad administrativa debe de apegarse a lo que disponga éste, pues de otra manera,

su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, primera parte de nuestra Ley fundamental...²⁶

Nótese como inicialmente, el contexto jurídico constitucional, esta limitado directamente la imposición a las sanciones administrativas, y tan es así, que el mismo artículo constitucional señala el contexto de ser únicamente dos formas, la multa o el arresto; así, la clausura evidentemente que va a ser no solamente contraria al texto constitucional en el artículo 21 sino también contraria al artículo 5º del mismo ordenamiento jurídico, que proporciona la seguridad jurídica de la libertad de trabajo, profesión, comercio e industria.

IV.5. Medidas de Seguridad

Otras de las circunstancias que es bastante criticable de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son las medidas de seguridad que esto establece, a través de las cuales la autoridad administrativa puede eventualmente ejercitar actos de molestia con fines de seguridad.

Así el artículo 81 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

²⁶Burgoa, Ignacio: Op. cit. pags 646 y 647.

ARTICULO 81.- Se considera medidas de seguridad las disposiciones que dicte de la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las Leyes administrativas."

Las medidas de seguridad que establece el precepto citado, solamente podrán llevarse a cabo en relación a dos formas, uno que sería para proteger la salud, y otra que iría directamente a establecer medidas adecuadas de seguridad pública.

De tal manera, que desde el punto de vista constitucional el artículo 4 recientemente reformado, en el párrafo IV, establece un derecho a la salud, el cual debe de estar totalmente protegido por el órgano gubernamental.

Una de las autoridades directas que de todo ese complejo sistema del Sector Salud, lo constituye la propia Secretaría de Salud. La cual, dentro de su legislación, encontramos a la Ley General de Salud, en donde se amplía la idea sobre el concepto que se debe de tener, sobre la seguridad sanitaria.

Así el artículo 402 de la Ley General de Salud, establece que: "Se considera medidas de seguridad las disposiciones que dicta la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta Ley y demás

disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieran

Solamente cuando exista el peligro del riesgo de que la salud se pueda ver afectada, será entonces el momento a través del cual, la Secretaría de Salud, podrá emitir diversas disposiciones a través de las cuales pueda controlar rápidamente algún riesgo de salud en ciertas poblaciones, de tal manera que la propia Ley establece como medidas de seguridad las siguientes:

1. El aislamiento;
2. La cuarentena;
3. La observación personal;
4. La vacunación de personas;
5. La vacunación de animales;
6. La destrucción y control de insectos y otra fauna transmisora o nociva;
7. La suspensión de trabajos o servicios;
8. La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;
9. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;
10. El aseguramiento o destrucción de objetos, productos o substancias;

11. La desocupación o desalojo de casa, edificios, establecimiento, y en general, de cualquier predio;
12. La prohibición de actos de uso;
13. Las demás de índole sanitaria que determinen las Autoridades Sanitarias competentes, que puedan evitar que causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

Evidentemente, que todas y cada una de estas medidas, van a ofrecerle a lo que es la población en general, esa posibilidad de que la garantía constitucional de protección a la salud, quede debidamente establecida.

De tal manera, que la propia Constitución en el artículo 16 en el párrafo IX, autoriza a dicha autoridad administrativa a realizar visitas sanitarias, dicho párrafo por su importancia transcribiremos y dice así:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las Leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Evidentemente, las autoridades administrativas, para poder verificar estas circunstancias tiene el derecho de la visita de verificación, y establecer el informe de la misma.

Y no sólo eso, sino que podrán emitir o dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubieran encontrado, notificándolas desde luego al interesado y otorgándole un plazo adecuado para que las pueda cubrir y realizar, dichas medidas solamente tiene las características de ser correcciones de irregularidades respectivas.

Así, podemos encontrar un ejemplo de este tipo de medidas en el artículo 169 de la Ley Federal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el momento en que dicho artículo, establece que: " En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

"Dentro de los 5 días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, este deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de la segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer la sanción o sanciones que procedan según el artículo 171 de esta Ley.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados que pudieran configurar uno o más delitos.

Es necesario subrayar que en todos los casos que se refieren a la visita de inspección sanitaria, estas necesariamente deben de llevarse a cabo por la autoridad correspondiente.

De tal naturaleza, que desde un punto de vista sanitario consideramos que esta Nueva Ley de alguna manera, intenta fundamentar con mayor precisión la visita domiciliaria de inspección.

Ahora bien, por lo que se refiere a otro concepto de la seguridad pública, podemos hacer la cita del artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal el cual ya establece los lineamientos jurídicos sobre los cuales, podemos pensar que marca los límites de la actuación de las autoridades administrativas en relación directa a la seguridad pública.

Así dicho artículo 2 dice:

ARTICULO 2.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva a el estado y que tiene por objeto.

I.- Mantener el orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas así como de sus bienes;

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y de desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública, establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde un punto de vista panorámico, notamos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene otro defecto más y este será el que deba de entrar en competencia directa con los demás ordenamientos administrativos que de alguna manera, ya forman parte de un proceso administrativo interno, a

través del cual, se puede realizar o llevar a cabo el acto administrativo adecuado.

Así, encontramos que esta legislación, trata de cerrar y proteger a los demás procedimientos, creando uno de manera general, pero en un momento determinado puede llegar a competir con los otros ordenamientos.

IV.6 Disposiciones Generales

Antes de seguir adelante, quisiéramos resolver el problema de competencia que ha de suscitarse directamente, en relación a la aplicación de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y esta, corre en el sentido de que en el momento en que haya una norma que puede ser aplicable en los dos casos, entonces debe de prevalecer la regla en el sentido en que una norma especial, siempre deberá de prevalecer en la sobre la general"; en este caso, la general definitivamente será la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y la especial, la Ley reglamentaria gubernativa que reglamente la situación concreta.

Este principio sobre la aplicación sobre la Ley especial, lo encontramos contenido en el artículo 6 del Código Penal el cual dice: Cuando se comete un delito no previsto en este Código, pero si en una Ley especial o un tratado

internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro I del presente Código, y en su caso, las conducentes del libro II.

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general

Nótese como los lineamientos establecidos, de alguna manera darán la posibilidad concreta y sistemática a través de la cual se ha de referir siempre la regla especial sobre la general, de ahí que cuando los reglamentos administrativos o las Leyes de tipo gubernamental administrativo, señala su propio procedimiento, pues evidentemente, que ese es el que debe de prevalecer, si se señalan sanciones o recursos, serán esos mismos los que deben de prevalecer.

Asimismo podemos pensar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene la naturaleza de ser de aplicación supletoria para cada una de las legislaciones que en algún momento no señalan un procedimiento específico.

Ahora bien, como todo procedimiento, éste encontrará también su etapa impugnativa, esto es, que en todas las resoluciones que emita una autoridad,

se podrá llevar a cabo una impugnación en contra para el fin y efecto de que éste sea revisado.

De tal manera, que el maestro Eduardo Pallares, en el momento en que nos habla sobre la impugnación nos dice: "Es el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la revisión o revocación de una resolución judicial, que no siendo nula o anulable es sin embargo violatoria de la Ley, por tanto injusta.... La impugnación tiene por objeto rescindir una resolución judicial injusta. La impugnación opera mediante la substitución que se hace del fallo justo por otro que debe de estar apegado a la Ley."²⁷

En general, todos los afectados por los actos o resoluciones de autoridades, que de alguna manera pone fin al procedimiento administrativo o alguna instancia administrativa, podrán ser recurridos o impugnados a través del recurso de revisión, o en su caso intentar las vías judiciales correspondientes.

Si podemos observar el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, veremos que la naturaleza jurídica de esta Ley, también tratará de que se desahogue de conformidad, dentro de la misma administración, de tal manera, que esa conformidad pueda llevarse a cabo sin que se recurra a la instancia judicial, claro está que por ser un procedimiento contiene en sí mismo un recurso como es el de revisión y una vez agotado ésta, entonces el

²⁷Pallares, Eduardo: Op. cit. págs. 404.

particular, podrá solicitar la intervención de otro poder que es el judicial, para que administre la justicia administrativa.

Ahora bien, el plazo para interponer el recurso de revisión, será de 15 días contados a partir del siguiente a aquél que hubiese surtido efectos, la notificación de la resolución que se recurra, de tal manera, que el inconforme formulará un escrito a través del cual, se expresa al órgano administrativo a quien se dirige, el nombre del recurrente y el tercero perjudicado si lo hubiere, el acto que se recurre, los agravios, y las pruebas que se ofrezcan para demostrar su razón.

Así, la interposición del recurso evidentemente que deben suspender el acto impugnado, siempre que se solicite, perjudique al interesado y cause daños.

Claro está que tratándose de multas, el recurrente deberá de garantizar el crédito fiscal, a través de cualquiera de las formas que el Código Fiscal establezca y que son básicamente en forma de fianza, depósito y otras circunstancias.

Ahora bien, una vez que el recurso ha sido admitido, entonces se deberá de realizar un análisis respecto de las razones que el afectado establece, para que la autoridad encargada de resolver el recurso pueda modificar u ordenar la

modificación del acto impugnado o expedir uno nuevo, que los substituya cuando el recurso interpuesto sea parcial o totalmente resuelto a favor del recurrente.

Puede también resolver, declarar, inexistente, o lleno de nulidad, o producir la anulación del acto impugnado revocándolo parcial o totalmente, y también puede confirmar el acto impugnado, incluso resulta improcedente.

De tal manera que la propia legislación señala un recurso de revisión, que definitivamente deberá ser substanciado dentro del procedimiento interno administrativo.

Lo anterior, nos parece totalmente incongruente, en virtud de que rompe con el contexto general de lo que es la trilogía procesal, en la que una parte acusa, otra se defiende y otro ajeno a las partes, resuelve los puntos debatidos.

A través de esta legislación se hace que se erija la administración pública con otra función más que es la administración de justicia en este caso de tipo administrativa, que nos parece una invasión más que las miles que existen hacia el poder judicial, el cual a través de cada sexenio, a dejado ganarse el poder de administrar justicia, y cada sexenio se debilita más.

CONCLUSIONES

1. Hay que distinguir claramente entre lo que es el procedimiento administrativo propiamente dicho y lo que es el procedimiento contencioso administrativo. El primero de ellos, esta dirigido a la administración pública la cual se asienta en una sistematización directa y dirigida hacia la elaboración de los servicios públicos que proporciona la administración pública.

El segundo de ellos genera ya un conflicto entre las partes, que ha de ser resuelto según el artículo 17 constitucional por una entidad imparcial y ajena a las partes.

2. Una circunstancia especial que es necesario considerar para cualquier crítica del procedimiento administrativo, no solamente como actos administrativos, sino también como el contencioso administrativo, es tomar en cuenta el factor que genera el principio de legalidad.
3. El principio de legalidad, que ordena que la autoridad solamente pueda hacer lo que la Ley le permite, considera que una autoridad tiene el concepto de ser, cuando tiene una facultad de decisión y de ejecución.

Luego, nadie puede ser molestado en su persona, bienes o derechos, sin antes ser oído en juicio, en donde se sigan las formalidades del

procedimiento y en donde se respete su derecho de defensa, otro aspecto del derecho del principio de legalidad, significa que la autoridad para poder ejercitar su acto administrativo, debe necesariamente dirigirse por escrito, fundamentar su actitud y por supuesto motivarla, esto es que la descripción hecha por el legislador dentro de las normas establecidas, deben de identificarse con los casos concretos para los cuales se aplica.

4. Lo anterior evidentemente nos permite considerar suficientemente nuestra postura, de tal naturaleza, que en la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, existe un señalamiento a través del cual se desglosa todo el principio de legalidad, al que se debe de ceñir necesariamente la autoridad administrativa.

5. Resulta ser contraria a la Constitución en algunos aspectos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ejemplo el hecho de que pasados 4 meses y no ha resuelto nada en el procedimiento administrativo interno, se entenderá que se emite una resolución desfavorable al interesado, esto quiere decir, que solamente es un procedimiento dilatorio, en virtud de que no importa que la autoridad que supuestamente debe de administrar justicia, ni siquiera se aboca al estudio del expediente, ya que sabe que pasados 4 meses se entiende que se emite una resolución desfavorable a los intereses del particular.

6. La función del poder judicial, se refleja claramente en la sentencia, es esta, a través de la cual todo imperio de ser, se refleja, y se logra la administración de justicia, situación que no llega a comprender totalmente la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

7. Otra de las anticonstitucionalidades que encontramos dentro del procedimiento administrativo, es sin duda la facultad de establecer sanciones como la clausura, siendo que la propia Constitución, únicamente permite dos formas a través de las cuales puede sancionarse a los particulares, y esta son la multa o el arresto.

8. La Constitución, establece en el artículo 21 que son únicamente 2 e incluso utiliza el objetivo: "Únicamente"; de tal naturaleza que es bastante expresiva la Constitución, al señalar a que solamente pueden ser dos en el procedimiento administrativo.

De lo Anterior la clausura como infracción o sanción administrativa, que establece la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resulta ser contraria a la Constitución.

9. En general son varias las circunstancias que la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo trata de suplir, respecto de los diversos procedimientos administrativos internos, respecto de las propias Leyes reglamentarias para cada una de las materias de la administración pública,

asi encontramos como legislaciones de Seguridad Pública, de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, asi como la Ley General de Salud, establecen sus propias formas a través de las cuales, se lleva un procedimiento administrativo interno de tal naturaleza que la nueva Ley, en alguna ocasiones compite como lineamientos establecidos por dichas Leyes.

10. En términos generales, la Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo significa una protección más, para el funcionario público, quien corre siempre el riesgo de incurrir en responsabilidades.

De tal manera que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo obliga a los particulares a recurrir a una instancia de tipo administrativo interna y con esto el funcionario podría evitar alguna responsabilidad mayor.

11. En tal concepto se ha de seguir la regla siempre de que la "la Ley especial siempre prevalecerá sobre la general", y en este caso, pudiésemos recomendar que se establezca a la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la calidad de ser una norma supletoria en los casos de que no este previsto por las legislaciones internas gubernativas y reglamentarias de la administración pública federal.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A. 9ª ed. 1990.

ALSINA, Hugo; Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Guadalajara Jalisco, México, Libre, Carrillo Hermanos, 1990.

AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl; Conozca sus Derechos Ciudadanos 1, México, Editorial. PAC, 1994.

BECERRA BAUTISTA, José; El Proceso Civil en México, México, Editorial Porrúa, S.A. 6ª ed. 1977.

BRISEÑO SIERRA Humberto; El Juicio Ordinario Civil, México, Editorial Trillas, 1980.

BURGOA, Ignacio; Las Garantías Individuales, México, Editorial, Porrúa, S.A., 9ª ed. 1975,

CARRILLO FLORES, Antonio; La Justicia Federal y la Administración Pública, México, Editorial Porrúa, S.A. 2ª ed. 1973.

CHOIVENDA, José; Derecho Procesal Civil, México, Cárdenas Editor y Distribuidor ed. 1990, Tomo II.

ESCRICHE, Joaquín; Diccionario Razonado de Jurisdicción y Jurisprudencia, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed. 1986, Tomo II,

FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 18ª ed. 1989.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Derecho Administrativo México, Editorial Harla, 1991.

ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio; Nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo, México, Editorial Themis, 1994.

PALLARES, Eduardo; Diccionario de Derecho Procesal Civil; México, Editorial Porrúa, S.A. 15ª ed. 1983.

PIÑA VARA, Rafael; Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A. 22ª ed. 1980.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael; Lecciones de Filosofía del Derecho, México, Editorial JUS. 20ª ed. 1984.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco; Manual de Derecho Constitucional, México, Editorial PAC. 5ª ed. 1988.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Comentarios al Artículo 17 Constitucional, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Universidad Autónoma de México, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 14ª ed. Tomo II 1988.

VILLAR Y ROMERO, José, Sobre el Procedimiento Administrativo no Contencioso, México, Editorial Porrúa, S.A. 15ª ed., 1980.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1994.

Ley General de Salud, 11ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1994.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 11ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 32ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1995.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, México, Editorial PAC. 1994.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 14ª Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1994.

Código Penal para el Distrito Federal, 54ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1995.

Sumario Fiscal, México, Editorial Themis 1995.

Jurisprudencia Visible; Gongora Pimentel Genaro David y Acosta Romero Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, S.A. 3ª ed. 1987.

OTRAS FUENTES

Diario Oficial de la Federación; Jueves 25 de Noviembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación; Jueves 4 de Agosto de 1994.

Diario Oficial de la Federación, Miércoles 28 de Diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación; Miércoles 17 de Mayo de 1995.

Revista Horizonte Fiscal Número Especial Reforma Fiscal 1996.