

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"LA MULTIPLICIDAD DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL"**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en
Derecho, presenta el Licenciado Rubén López Rico

Marzo de 1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27 3002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

MI GRATITUD A:

A mi querida esposa María de Jesús Díaz de López y mis hijos Nora Patricia, Rubén y Anizayadeth, por su estímulo, comprensión, paciencia y ayuda que me otorgaron, para la feliz culminación de este trabajo, que pertenece a una serie de objetivos que me he propuesto alcanzar.

A mis amigos y compañeros de trabajo, por su apoyo moral con que me alentaron, para insistir en mi propósito y en especial para el Dr. Miguel Angel Garita Alonso, quien ha sido mi guía y ejemplo a seguir.

Al Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez precursor del Doctorado por Investigación, así como a mis queridos maestros de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho, a los integrantes del Comité Tutoral de Derecho Constitucional y Administrativo y muy especialmente al Dr. Jorge Fernández Ruiz, por sus valiosas orientaciones y aportaciones, para el enriquecimiento y culminación exitosa de ésta investigación.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, pretende ser un trabajo original y de alta calidad, que aporte conocimientos nuevos para coadyuvar a la solución de los problemas jurídicos, contribuir también al desarrollo del pensamiento jurídico nacional y ser de utilidad para los servidores públicos que se encuentran relacionados con el quehacer administrativo, así como para los litigantes, maestros y estudiosos del derecho, por reunir en un sólo texto normas constitucionales, legales, doctrinales y jurisprudenciales que con mayor frecuencia se emplean y son aplicables en el ámbito de la problemática administrativa. Por otra parte integra los diversos temas relacionados con los recursos administrativos, incluyendo las figuras jurídicas empleadas antes, durante y después de la interposición de los medios de impugnación, tales como el acto administrativo, la resolución administrativa, el recurso administrativo, el proceso y su procedimiento administrativo.

Con el presente trabajo se pretende en principio establecer la unidad de doctrina en materia administrativa, para su mejor comprensión e interpretación, ya que algunos autores especialistas en la materia, sobre todo extranjeros, emiten concepciones que difieren al contenido de nuestra doctrina, por lo que se hace necesario aclarar tales conceptos para evitar incurrir en errores y falsos conceptos que influyen

negativamente en el estudio de la materia administrativa.

He seleccionado los temas afines y relacionados entre sí, algunos de ellos han sido tratados por diversos autores, tales como Gonzalo Armienta Hernández, Gabino Fraga, Jorge Olivera Toro, Alfonso Nava Negrete, Héctor Jorge Escola, Miguel Acosta Romero, Fernando Serrano Migallón, Humberto Briseño Sierra, Héctor Fix Zamudio, Emilio Margain Manautou, Andrés Serra Rojas, Jesús González Pérez y otros temas como el de la jurisprudencia administrativa que resulta novedoso.

Mi desempeño como Subdirector de Recursos Administrativos en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la actual Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), despertó en mí la inquietud de investigar y profundizar sobre los recursos administrativos y temas afines. En mi opinión, la experiencia y el conocimiento obtenidos a través del estudio teórico y práctico sobre una determinada materia, debemos de aprovecharla y transmitirla a quien le sea de utilidad y que por otra parte se fortalezca la administración de justicia y el desempeño responsable de los cargos públicos en el ámbito administrativo.

Pretendo realizar una recopilación de datos sistematizados, formular

reflexiones y comentarios en torno a los recursos administrativos y obtener conclusiones que puedan servir de base para futuras reformas legales en materia administrativa, de tal manera que se clarifiquen conceptos legales y doctrinales a fin de evitar los errores procedimentales en que puedan caer los gobernados.

Durante el desarrollo de los temas, al analizar el derecho comparado, se realizan observaciones y se establecen las diferencias en relación a los conceptos y contenidos de nuestra doctrina y legislación, tratando de puntualizar principalmente las contradicciones que entre ellos existen, a fin de que se tomen en consideración tales aspectos y así evitar caer en errores conceptuales de graves consecuencias en la práctica.

Cuando algún autor nacional emite conceptos o ideas que cito, con las que no estoy de acuerdo, realizo las aclaraciones y comentarios pertinentes, tomando como base los conceptos jurídicos fundamentales en materia administrativa, buscando siempre la coherencia y unidad de doctrina.

Mi crítica es constructiva, porque tiende siempre a aclarar los conceptos que puedan provocar confusión y conduzcan al error; se pretende dar luz que ilumine los senderos que nos permitan descubrir con facilidad las características doctrinales y legales de los recursos administrativos

tratados en los diversos textos y ordenamientos nacionales y extranjeros. Ojalá que mi pretensión de relacionar en forma armónica y coherente los conceptos teóricos y las necesidades prácticas, se conjuguen adecuadamente para fortalecer el estado de derecho de nuestro país, en favor y protección legal de los administrados.

El planteamiento del problema consiste en que en nuestra legislación federal se da una multiplicidad de recursos administrativos que se establecen en diversas leyes del ámbito federal, lo que a decir de diversos autores provoca que los administrados se encuentren en un estado de inseguridad e indefensión ante las autoridades de la administración pública.

En consecuencia de lo anterior, Gonzalo Armienta Hernández, entre otros juristas destacados considera que se da una anarquía legislativa en el ámbito de los recursos administrativos, ya que cada ley administrativa establece su propio procedimiento especial y fija sus principios muchas veces contradictorios con otras leyes, lo que propicia la inseguridad jurídica.

Mi trabajo de investigación lo inicie antes de la aprobación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y mi propuesta se encaminaba a cubrir la necesidad de un ordenamiento legal que unificara la

regulación de los recursos administrativos.

En la actualidad observamos que con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ha dado un paso importante para la unificación de los recursos administrativos, sin embargo es preciso contar con un ordenamiento legal que precise y corrija la situación expuesta para instituir un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran en el marco de un procedimiento general tipo en cuanto a principios y contribuir al logro de la justicia administrativa en pro de un estado de derecho; sin embargo persisten la multiplicidad de recursos toda vez que la referida ley deja subsistentes recursos contemplados en otros ordenamientos legales al excluirse de su aplicación a: Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Fideicomisos Públicos, Empresas de Participación Estatal, Asociaciones y Sociedades afiliadas a estas, materia fiscal, responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica, por lo que persiste la necesidad de instituir como ya se citó un solo procedimiento general tipo.

En la formulación de la hipótesis se señala que la multiplicidad de los

recursos administrativos previstos en las diversas leyes específicas del ámbito federal genera un estado de inseguridad e indefensión jurídica en los administrados.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no logró la unificación de los recursos administrativos toda vez que dejó subsistentes los relativos a las materias antes citadas, por lo que persiste la necesidad de instituir como ya se citó un solo procedimiento general tipo, subsiste también la incertidumbre acerca de cual es el recurso utilizable en diferentes casos dada la complejidad de las excepciones previstas en dicha ley.

La reforma a dicho ordenamiento legal publicada el 24 de diciembre de 1994 no corrigió los referidos inconvenientes.

De acuerdo a las técnicas jurídica y legislativa, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se abstiene de ajustarse a los preceptos constitucionales al realizar una derogación o reforma de artículos de leyes administrativas determinadas, ya que en su artículo segundo transitorio deroga todas las disposiciones que se opongan a la ley y en particular a los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias que supuestamente regula la referida ley.

En el caso, la ley debería de haberse ajustado a los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna, ya que como sabemos no es posible jurídicamente reformar o derogar un conjunto de leyes, sin precisar su nombre y artículos que se derogan expresamente, en virtud de que no es posible hacer una derogación global e imprecisa, porque esto atenta contra la legalidad y certeza jurídicas propias de un estado de derecho.

En mi trabajo se emplearon los métodos de investigación: inductivo, deductivo, analítico, analógico, sintético y jurídico, entre otros, a través de los cuales se analizan los elementos característicos y principios del objeto de estudio.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha sido duramente criticada, conceptuándola como una norma que no resuelve las necesidades sociales, que ha sido producto de capricho de sus autores de donde resulta ser una ley confusa, extravagante, no aplicable y ajena a nuestro medio; que no resuelve ningún problema y se caracteriza por ser una normatividad ineficiente e influenciada por el burocratismo. En mi concepto es una ley que constituye un avance en materia administrativa que de alguna manera trata de unificar las disposiciones administrativas dispersas en las leyes especiales de la materia; tiene efectivamente algunas deficiencias, es por ello que es perfectible a

través de reformas legales para que con ello cumpla los fines que debe de perseguir toda ley, para ser clara, sencilla, de fácil aplicación e interpretación a fin de que el administrado reciba todos sus beneficios.

En relación a la legislación federal en materia de recursos administrativos, cuando inicié mi trabajo de investigación a principios de 1994, aún no se expedía la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual se publicó hasta el 4 de agosto de 1994 en el D.O.F., disponiéndose de una amplia *vacatio legis*, toda vez que se dispuso el inicio de su vigencia hasta el 1º de julio de 1995, por tal razón me vi forzado a reestructurar mi trabajo de investigación a la luz de la citada ley , cuya exposición de motivos coincide con mi hipótesis al precisar la necesidad y conveniencia de unificar los recursos administrativos.

En los años de 1996 y 1997, se editaron textos en los que se analizó y comentó el referido texto legal, incluyéndose otros textos en la bibliografía implicada fortaleciéndose y ampliándose la investigación.

Analizo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en especial, las disposiciones de trascendencia que contempla y la reforma de que fue objeto. Asimismo identifiqué las Leyes Administrativas y los Reglamentos que dicho ordenamiento afecta, así como las disposiciones

legales vigentes que hacen remisión expresa a dicha ley y las leyes en materia financiera que quedan excluidas de la aplicación de la misma.

Como aportación adicional, se presenta un listado de los recursos administrativos que continúan vigentes en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos de lo dispuesto en su Artículo Segundo Transitorio, listado que por razones de técnica legislativa considero debió incluirse en dicho numeral.

También se presentó un listado de las leyes y reglamentos del ámbito federal que afecta la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de la que hace mención Ignacio Orendain Kunhardt, en su obra “Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios)”, actualizándose algunos datos de conformidad con la legislación vigente.

Se aporta asimismo en forma de cuadro sinóptico, un resumen de los recursos que se interponen contra actos y resoluciones de la Administración Pública Paraestatal, enunciando la ley que lo establece, el tipo de recurso, el numeral que lo regula y contra qué tipo de actos o resoluciones procede el medio de impugnación.

ÍNDICE GENERAL

Página

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.- ACTO ADMINISTRATIVO

1.- DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO -----	11
A.- El criterio orgánico -----	12
B.- El criterio material -----	13
C.- Sentido lato -----	14
D.- Sentido restringido -----	15
2.- CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO -----	16
A.- La presunción de legitimidad -----	17
B.- La ejecutoriedad -----	18
C.- Otros caracteres del acto administrativo -----	19
3.- ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO -----	22
A.- El sujeto -----	24
B.- La voluntad -----	27
C.- El objeto -----	29
D.- El motivo -----	31
E.- El fin -----	32
F.- La forma -----	33
G.- Otros elementos del acto administrativo -----	35
4.- CLASIFICACIÓN DEL ACTO	

ADMINISTRATIVO STRICTO SENSU -----	36
A.- Por su esfera de aplicación -----	36
B.- Por su finalidad -----	37
C.- Por su contenido y efectos -----	38
D.- Actos que incrementan los derechos de los particulares -----	38
E.- Actos que restringen derechos de particulares -----	41
F.- Actos que certifican una situación de hecho o de derecho -----	42
G.- Por su relación con la ley -----	43

5.- CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO -----	43
A.- Revocación -----	47
B.- Anulación -----	48
C.- La nulidad y la anulabilidad -----	50
D.- Renuncia -----	52
E.- Cumplimiento de su finalidad -----	53
F.- Expiración de su plazo de subsistencia -----	54
G.- Falta de realización oportuna de la condición suspensiva-----	54
H.- Acaecimiento de una condición resolutoria -----	55

CAPITULO II.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO Y CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-----	57
A.- Primera etapa -----	58
B.- Segunda etapa -----	59
C.- Tercera etapa -----	59
D.- Cuarta etapa -----	60
E.- Quinta etapa -----	60
2.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -----	68

3.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-----	70
---	----

4.- PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-----	86
--	----

CAPITULO III.- EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO-----	92
--	----

2.- IMPORTANCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO-----	94
--	----

3.- FUNDAMENTO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO-----	96
---	----

4.- FORMAS Y MODALIDADES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO-----	97
---	----

A.- La vigilancia-----	98
B.- La autorización-----	99
C.- La revisión-----	100
D.- La avocación-----	101
E.- El visto bueno-----	101
F.- Las medidas disciplinarias-----	101
G.- Los recursos-----	102

5.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-----	102
--	-----

6.- CONCEPTOS DE RECURSO ADMINISTRATIVO-----	104
--	-----

7.- NATURALEZA JURÍDICA	
-------------------------	--

DEL RECURSO ADMINISTRATIVO -----	110
A.- El recurso administrativo como una prerrogativa de la autoridad -----	111
B.- El recurso administrativo como derecho -----	114
 8.- OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -----	125
 9.- JUSTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -----	135
 10.- CARACTERES ESENCIALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -----	137
A.- Sencillez -----	137
B.- Formalismo moderado -----	138
C.- Oficialidad del procedimiento -----	139
D.- Celeridad -----	139
 11.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO -----	140
A.- Los recursos administrativos constituyen siempre una medida de control -----	149
B.- Los recursos administrativos constituyen una actividad de control administrativo -----	150
C.- Los recursos administrativos constituyen una actividad de control de tipo represivo -----	150
D.- Los recursos administrativos solo se originan por la instancia de una parte agraviada -----	150
E.- Los recursos administrativos constituyen formas de control de tipo jurisdiccional -----	151
F.- Los recursos administrativos se plantean y deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo -----	151
G.- Los recursos administrativos tiene por finalidad el mantenimiento de la juricidad de la actividad administrativa -----	151
H.- Elementos esenciales del recurso -----	153
I.- Elementos de la naturaleza del recurso -----	156

12.- REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -----	159
A.- Requisitos esenciales para la admisión del recurso -----	159
B.- Requisitos formales para la admisión del recurso -----	160
13.- CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS-----	176
14.- REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS-----	182
A.- Los recursos administrativos en la Constitución -----	182
B.- Los recursos administrativos en nuestra Legislación Federal -----	184
C.- Los recursos contra actos y resoluciones de la Administración Pública Paraestatal -----	192
D.- Los recursos administrativos derogados por el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -----	199
E.- Los recursos en materia electoral -----	200
F.- Recursos que continúan vigentes en los términos del Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -----	203

CAPITULO IV.- LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

1.- JUSTIFICACIÓN DE LA LEY-----	206
2.- CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-----	208
3.- DISPOSICIONES DE TRASCENDENCIA QUE CONTEMPLA LA LEY-----	211

4.- REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-----	212
5.- DEFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -----	219
6.- LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA -----	223

CAPITULO V.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS GENERALES -----	249
---	-----

2.- LEYES ADMINISTRATIVAS FEDERALES Y REGLAMENTOS QUE REGULA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -----	251
---	-----

3.- DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES QUE HACEN REMISIÓN EXPRESA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -----	252
--	-----

ANEXO 1. Listado de las leyes en materia financiera que establece en sus propios recursos administrativos por no ser aplicable en sus respectivas materias de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -----	254
---	-----

ANEXO 2. Listado de las leyes/reglamentos del ámbito federal cuyos recursos previstos en ellas son sustituidos por el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -----	255
--	-----

CAPITULO VI.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN -----	261
---	-----

2.- COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL -----	262
---	-----

ANEXO 3. Recursos contra actos y resoluciones de la Administración Pública Paraestatal -----	264
---	-----

CAPITULO VII.- UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.- NECESIDAD DE UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -----	265
---	-----

A.- Causa de los recursos administrativos -----	269
---	-----

B.- Condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos -----	270
--	-----

C.- Unificación de las normas en el Código Fiscal de la Federación -----	271
---	-----

2.- UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -----	273
--	-----

CONCLUSIONES -----	276
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA -----	284
--------------------	-----

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO. 2. CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO. 3. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. 4. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO STRICTO SENSU. 5. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Es importante tener presente al entrar al estudio del acto administrativo que la administración realiza actos de distintas clases entre los que se encuentran los contractuales y unilaterales, individuales y generales.

Actos contractuales son los que nacen del acuerdo entre la administración y los particulares, como ejemplo tenemos la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los denomina contratos administrativos.

Actos unilaterales de la administración son los realizados por su sola declaración unilateral de voluntad, como sucede en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales o generales.

Se entienden como individuales los actos unilaterales de la administración con efectos jurídicos respecto de una o varias personas

determinadas, acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de una licencia de construcción o de un permiso para el expendio de licores, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

En cambio, se conocen como generales los actos unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal. que es de observancia general.

A los actos unilaterales generales de la administración la doctrina los denomina reglamentos administrativos, y los considera materialmente como leyes, por tratarse de normas generales, abstractas y obligatorias emitidas por la administración.

1. DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO.

La noción de acto administrativo representa una figura fundamental del derecho administrativo contemporáneo porque tiene repercusiones en varios de sus ámbitos, de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.

En relación al acto administrativo se han desarrollado diversos

conceptos formulados con diferentes puntos de vista; empero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los planteados con un criterio orgánico y los elaborados con un criterio material.

A. El criterio orgánico.

De acuerdo con el criterio orgánico, llamado también subjetivo o formal, acto administrativo es aquel que realizan los órganos administrativos del poder público.

De acuerdo con este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos; esto significaría que los órganos legislativos y los judiciales no podrían hacerlo, lo que es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

El Maestro Alfonso Nava Negrete señala a este respecto que:

“Todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo, desde el punto de vista o criterio formal.... Basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos en sentido formal; luego los actos de un órgano legislativo o

jurisdiccional nunca podrán ser actos administrativos formalmente.”¹

B. El criterio material.

Conforme al criterio material, llamado también objetivo o substancial, sin importar la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean legislativos, judiciales o administrativos, producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. En este sentido conforme al criterio material podemos hacer las siguientes observaciones:

- a) El acto administrativo lo pueden realizar no sólo los órganos administrativos sino también los jurisdiccionales y los legislativos.
- b) El acto legislativo lo pueden realizar no sólo los órganos legislativos sino también los jurisdiccionales y administrativos.
- c) El acto jurisdiccional lo pueden realizar no sólo los órganos jurisdiccionales sino también los legislativos y los administrativos.
- d) En consecuencia, los órganos administrativos no realizan sólo actos

¹ Nava Negrete Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. página 288.

administrativos sino, además, actos legislativos y jurisdiccionales.

Con base en este criterio, la emisión de un reglamento por parte del titular de un órgano administrativo, como es el Presidente de la República, es un acto materialmente legislativo porque establece una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva; el hecho de que el mencionado funcionario otorgue el indulto a un sentenciado, es un acto materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos a otro igual como lo es la sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

En este sentido Jaime Orlando Santofimio G. señala:

“Desde el punto de vista material, serán actos administrativos todos aquellos que, en razón a su contenido o sustancia, sean considerados como administrativos, sin importar las formas externas que puedan alterar su apariencia, es decir, sin importar el órgano, procedimiento o caracteres adoptados en su materialización.”²

C. Sentido lato.

² Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, página 32.

Un amplio sector de la doctrina, con un criterio objetivo, material o substancial, considera que en un sentido amplio el acto administrativo es el realizado en ejercicio de la función de administración, que produce efectos jurídicos. Al respecto Jaime Orlando Santofimio G. opina:

“Acto administrativo sería aquel que comparte de los criterios formal y material; el que disfrute de elementos externos -órgano, procedimiento, forma- de acto y que, a la vez, tiene sustancia administrativa, sin importar que sea creador de situaciones generales abstractas o impersonales, o individuales, subjetivas o concretas, en cualquiera de los órganos del poder público.”³

D. Sentido restringido.

Para fines metodológicos resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo porque engloba en una misma categoría actos realizados en ejercicio de la función administrativa, de diversa índole, como son, por ejemplo los unilaterales y los bilaterales.

Con base en lo anterior, un amplio sector de la doctrina se inclina por la formulación de una definición restringida de acto administrativo que

³ Op. Cit. página 33.

excluya los actos contractuales y los actos generales de la administración, es decir, los contratos y los reglamentos administrativos, para hacer referencia únicamente a sus actos unilaterales individuales.

Acorde con esto, el acto administrativo se puede definir en sentido restringido como la declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos con respecto de casos individuales específicos.

Los efectos jurídicos mencionados se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.

2. CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los autores que se ocupan de este tema, la mayoría considera a la presunción de legitimidad y a la ejecutoriedad como caracteres jurídicos del acto administrativo en sentido restringido; Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, menciona que los caracteres jurídicos del acto administrativo, que tradicionalmente se han considerado son: “La presunción de legalidad o legitimidad. La ejecutividad y la ejecutoriedad; algunos autores incluyen además la estabilidad y la

impugnabilidad.”⁴

A. La presunción de legitimidad.

La presunción de legitimidad, denominada también presunción de legalidad, presunción de validez, presunción de justicia, o pretensión de legitimidad es uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo; expresiones con las que se trata de significar que el acto administrativo se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo.

Sobre este aspecto José Roberto Dromi, señala: “Presunción de legitimidad, es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de “legalidad”, de “validez”, de “juridicidad”, o pretensión de legitimidad...”⁵

Los actos administrativos, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, en consecuencia,

⁴ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1994, página 239.

⁵ Dromi Jose Roberto, *Derecho Administrativo, Tomo I*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1992, página 190.

toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por tal motivo crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que han sido emitidos respetando las normas legales que regulan su producción.

B. La ejecutoriedad.

El carácter de ejecutoriedad del acto administrativo puede interpretarse en dos sentidos: en el primero, que es obligatorio o exigible y por tanto debe cumplirse; y, en un segundo sentido, que entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración puede ejecutar coactivamente en contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Es conveniente no confundir los caracteres de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, como lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la ejecutividad, es: “La fuerza intrínseca del acto, y la ejecutoriedad, es la facultad de ejecutar el acto, aun en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto, y la ejecutoriedad lo es de la autoridad”.⁶

El acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley autoriza a la

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Porrúa, S. A. México 1994, página 241.

autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro poder, ya que de acuerdo a la teoría de la división de poderes, cada uno tiene a su cargo el ejercicio de una función, y la función administrativa debe tener los elementos que garanticen la acción estatal tendiente a la consecución de los fines del Estado de conformidad con la ley.

C. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo.

José Roberto Dromi y Agustín A. Gordillo, coinciden incluyendo dentro de los caracteres del acto administrativo la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión se hace a la luz de la legislación argentina y, por lo tanto, puede no ser valedera para otros países. El primero de los autores los considera como caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo, en cambio el segundo los considera como caracteres adicionales del acto administrativo.

a) Estabilidad.

Es la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, es considerada equivalente a la irrevocabilidad.

El profesor Agustín Gordillo en su obra: “El acto administrativo”, menciona como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina para el acto administrativo los siguientes:

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, o sea no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado.
- Que sea regular, o sea, que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.

La estabilidad constituye un aspecto de la seguridad jurídica, que rige la actuación administrativa, en tanto que impide que le sean revocados los derechos otorgados a los gobernados por el acto administrativo que le favorece.

En este sentido, es importante señalar que la doctrina no es uniforme al considerar la estabilidad como carácter del acto administrativo, ya que para algunos tratadistas dicho carácter lo constituye la revocabilidad, lo cual en nuestro país no es aceptado, ni por la doctrina ni por la

jurisprudencia, e incluso en la legislación se prohíbe la revocación de actos favorables a los particulares, como sucede en materia fiscal, ya que el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 36 contempla dicha estabilidad de los actos de las autoridades fiscales.

b)La impugnabilidad.

Todo acto administrativo, regular o irregular, es impugnable en la vía administrativa o jurisdiccional, mediante recursos administrativos o acciones judiciales, respectivamente, por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa establecido en nuestra Constitución Política en su artículo 14.

La cualidad del acto administrativo consistente en producir efectos jurídicos directos, trae como consecuencia que estos pueden ser controvertidos por el gobernado, ya que sería contrario a derecho que el acto fuera inimpugnable. La impugnación del acto administrativo, en la vía administrativa, procede a través de los recursos administrativos, para aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevé tales medios de defensa. Cuando no se establezca este recurso el interesado puede elegir la vía jurisdiccional, ya sea por medio de los tribunales administrativos, promoviendo el juicio de nulidad o contencioso administrativo o, en su caso, ante los tribunales judiciales, por la vía del

amparo administrativo.

Para el profesor Agustín A. Gordillo, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el gobernado de inconformarse y de defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo, o por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad del acto administrativo no se contrapone con su estabilidad porque para la existencia de esta última se requiere que el acto reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad permite, demostrar que no se reúnen tales condiciones y, por ende, hay ausencia de estabilidad.

A este respecto, José Roberto Dromi señala:

“Todo acto administrativo, aun cuando sea regular, es impugnabile administrativamente por vía de recursos o reclamaciones.”⁷

3. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina no ha logrado unificar su criterio respecto de cuáles son los

⁷ Dromi Jose Roberto, *Derecho Administrativo Tomo I*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1992, página 190.

elementos esenciales del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; este desacuerdo se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos o modalidades lo que otros interpretan como elementos del acto administrativo y viceversa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, y que entró en vigor el 1º de junio de 1995, soslaya esta controversia, puesto que, sin aclarar cuáles son unos y cuáles son otros, en su artículo 3º señala que 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 aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

V. Estar fundado y motivado.

VI. Estar fundado y motivado debidamente.

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al proceso administrativo previstas 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 establecidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto.

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo de las personas.

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.

XIV. Tratándose de actos administrativos que 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 decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecido por la ley.

En la doctrina, aun cuando no existe unanimidad, se mencionan con insistencia como elementos del acto administrativo en sentido restringido el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

A. El sujeto.

En el acto administrativo en sentido restringido se detecta un sujeto activo y otro pasivo; el primero es el órgano competente del Estado que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de

voluntad con efectos jurídicos subjetivos; el papel de sujeto pasivo corresponde al gobernado a quien afecta el acto jurídicamente.

En relación al sujeto activo, el autor Jaime Orlando Santofimio G. señala:

“El sujeto activo es el creador del acto administrativo. Corresponde esta calificación al órgano administrativo que, en ejercicio de la personalidad jurídica del Estado, manifiesta contenidos aptos para modificar o extinguir el mundo jurídico que está bajo su competencia....”⁸

Las personas jurídicamente capacitadas para ser sujetos activos en la función administrativa, pueden ser o no de derecho público.

El sujeto activo del acto administrativo, debe satisfacer el requisito de la competencia, dicho sea de otra manera; el sujeto activo debe ser competente para llevar a cabo el acto administrativo .

Tratándose de la función administrativa, la competencia de los órganos para emitir y ejecutar los actos administrativos; suele considerarse

⁸ Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, página 42.

como sinónimo de capacidad, en cuanto aquella es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que este manifieste y ejecute válidamente su voluntad.

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y que le posibilite realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada de manera que facilite al funcionario su ejercicio y garantice al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida, honra y bienes.

En consecuencia de lo anterior, las normas determinantes de la competencia, cronológicamente, deben ser anteriores al acto administrativo que se pretenda ejecutar; de lo contrario, la legalidad del proceso administrativo, como la del ejercicio de funciones fijadas en la Constitución en sus artículos 22 y 26, resultarían violentadas, atropellándose a los administrados, lo mismo que en el orden jurídico institucional.

La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, corresponde al derecho positivo; sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión al ámbito del poder o capacidad de actuación de un ente administrativo; son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón

del grado, de la materia, del territorio y el tiempo.

La primera es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda es la determinada en razón de la clase o tipo de funciones que de acuerdo a las normas superiores o legales debe cumplir la entidad. El tercero se refiere al ámbito espacial o de extensión dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer la función que le corresponde. El último criterio se refiere a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para emitir determinados actos.

B. La voluntad.

Sobre la voluntad del acto administrativo, muchos autores la consideran como un elemento especial del mismo, mientras que otro sector importante de la doctrina entiende que no es un elemento sino un presupuesto de tal acto.

En el acto administrativo la voluntad está referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor, no puede ser tácita y debe declararse en forma expresa en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que

el sujeto pasivo quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En relación a la voluntad en el acto administrativo, el Profesor Rogelio Martínez Vera opina que constituye un elemento esencial; este elemento que en otras ramas del derecho debe reunir un número determinado de requisitos, en materia administrativa, esta se debe de ajustar siempre a las disposiciones legales aplicables y nunca puede ser tácita como en el derecho privado, sino que siempre tiene que ser expresa, a fin de que el sujeto pasivo esté en posibilidades de cumplir con su obligación; en otras palabras:

“En el acto administrativo nunca puede presumirse que un órgano estatal quiso manifestar su voluntad derivando esta presunción de determinados hechos o circunstancias, para que con ella imponerle una obligación al particular, ni aun en los llamados actos discrecionales, en lo que la ley le da facultad al órgano estatal para que manifieste su voluntad en el sentido que a él le convenga, siempre que no se salga de los cauces marcados por la misma ley.”⁹

En todos los casos el órgano administrativo debe manifestar su voluntad

⁹ Martínez Vera Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, Primera Edición. Editorial Banca y Comercio, S. A., México 1994, página 137.

haciendo uso de la competencia que le otorga la ley.

A juicio del Doctor Miguel Acosta Romero, en la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las facultades del órgano; no ha de estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe de expresarse en los términos previstos en la ley.

C. El objeto.

El objeto consiste en todo aquello sobre lo que incide la voluntad; se forma con el contenido mismo del acto, es decir, con la cosa que se debe dar o el hecho que se tenga que realizar.

El Maestro Alfonso Nava Negrete, en relación al objeto del acto administrativo opina:

“Consiste en producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídica individuales.”¹⁰

El objeto está constituido por todo aquello de que se ocupa el acto administrativo jurídicamente.

¹⁰ Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, página 292.

Según el criterio del Doctor Miguel Acosta Romero, el objeto puede dividirse en:

“a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.”¹¹

Por otra parte el objeto debe de reunir los siguientes requisitos:

- Debe ser posible física y jurídicamente.
- Debe ser lícito.
- Debe ser existente.
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

¹¹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Octava Edición actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, páginas 634, 635.

D. El motivo.

Uno de los presuntos elementos más discutidos del acto administrativo en sentido restringido es el motivo - que algunos identifican como la causa-, habida cuenta que eminentes tratadistas como Miguel Acosta Romero, Guido Zanobini y Renato Alessi no lo admiten como elemento de tal acto, en tanto que otros no menos distinguidos, como Andrés Serra Rojas, Juan Carlos Cassagne y Maurice Hauriou, sí le reconocen ese carácter.

El motivo del acto administrativo puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad. En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero:

“El motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente...”¹²

Desde el punto de vista legal todos los actos de las autoridades deben

¹² Op. Cit. página 636.

estar fundados y motivados.

E. El fin.

Diversos autores han incluido dentro de los elementos del acto administrativo, el fin o finalidad del mismo es el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización.

Los órganos de la administración deben cumplir sus distintas actividades procurando alcanzar ciertos objetivos, vinculados con la prestación de los servicios públicos, para lo cual les han sido otorgados por las leyes y los reglamentos determinados poderes jurídicos.

De lo anterior se concluye que la acción de los órganos administrativos no puede ser indiscriminada, sino que debe estar encaminada al logro de los objetivos que han sido propuestos a su acción. En opinión del autor Héctor Jorge Escola:

“Todo acto administrativo debe tener una “finalidad” acorde con el servicio público, elemento que se constituye así como esencial del acto administrativo”.¹³

¹³ Escola Héctor Jorge, Tratado Teórico-Práctico de los recursos administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, página 95.

Sin perjuicio de que se reconozca o no como un elemento del acto administrativo, la doctrina señala que el fin debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley, figurar dentro de la competencia del sujeto activo y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la ley.

El acto administrativo tiene siempre como fin el perseguir el beneficio colectivo, la utilidad pública.

F. La forma.

La mayoría de los autores que estudian el tema reconoce la forma como uno de los elementos del acto administrativo, es decir, la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que realiza el acto.

La autoridad exterioriza la voluntad del órgano administrativo siguiendo ciertas formas que la doctrina y la legislación reconocen y que son de dos tipos: expresa y tácita

La forma expresa, acepta varias modalidades. La más común es la escritura.

Expresa puede ser también la voluntad administrativa por medio de colores: semáforos de tránsito; de sonidos: ambulancias, bomberos, patrullas; signos o señales, como son los que se acostumbra poner en las carreteras para orientar a los conductores sobre las características de la carretera (curvas, tramos en reparación etc.).

La expresión verbal es de poco uso y de difícil comprobación, como forma de acto administrativo, es en el medio castrense donde las ordenes se pueden expedir en forma verbal o escrita con la misma validez de los superiores jerárquicos hacia los subalternos o entre elementos de la misma jerarquía cuando uno de ellos está investido de un cargo militar.

La forma tácita, es otra forma de expresión del acto administrativo, de resoluciones administrativas, no generalizada en las leyes administrativas, pero sí en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 17 establece la negativa ficta para el caso en que la autoridad no resuelva en el plazo de cuatro meses; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. En opinión del Profesor Miguel Galindo Camacho:

“La forma y el requisito de la misma en el acto administrativo es de

estricta solemnidad, pues es la que lo constituye, y consecuentemente integra. La forma del acto administrativo esta integrada o constituida por el conjunto de requisitos que la ley exige para que quede integrado el acto administrativo, es decir la voluntad que genera el acto administrativo.”¹⁴

G. Otros elementos del acto administrativo.

Manuel María Díez, como otros autores, incluye dentro de los elementos del acto administrativo el mérito y la oportunidad; por el primero se entiende la conveniencia del acto en razón de la utilidad; y por el segundo, la conveniencia del acto en razón del tiempo. En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero:

“La expresión mérito resulta inadecuada para calificar lo que se ha considerado un elemento del acto administrativo, pues su significado implica virtud, excelencia, merecimiento de signos de obtener un premio o una alabanza y, en este sentido, el cumplimiento de las potestades administrativas y su eficaz resultado, son efectos normales que deben buscar siempre en la administración, porque establecer una escala valorativa de los actos implica hacer juicios subjetivos sobre lo bueno, lo malo y lo moral de la administración y su actividad, por lo

¹⁴ Galindo Camacho Miguel, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, página 164.

que negamos que el mérito será elemento o modalidad del acto administrativo.”¹⁵

4. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO STRICTO SENSU.

Las clasificaciones del acto administrativo en sentido restringido que registra la doctrina son muy variadas; entre ellas destacan las que atienden a los criterios de su esfera de aplicación, de su finalidad, de su contenido o efectos y de su relación con la ley.

A. Por su esfera de aplicación.

De acuerdo con este criterio el acto administrativo en sentido restringido se clasifica en interno y externo. En el primer caso sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la emisión de orden de un superior a un subalterno o la imposición de una sanción disciplinaria a un servidor público. El acto administrativo externo, en cambio, trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados, como sucede, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia, una multa, una concesión etc.

¹⁵ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Octava Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1998, página 639.

B. Por su finalidad.

En atención a su finalidad, el acto administrativo en sentido restringido puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución y de ejecución.

Acto administrativo preliminar o de instrucción es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que constituye un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones. Un acto administrativo preliminar es, por ejemplo la orden para la práctica de una auditoria a una dependencia.

El acto administrativo decisorio o resolutivo es el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo de un particular; como ejemplo de este acto tenemos el otorgamiento de un permiso para conducir.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio; El profesor Rogelio Martínez Vera opina:

“Tanto el acto preliminar o de procedimiento, como el acto ejecutivo,

reciben el nombre de actos instrumentales, porque tienen por objeto la realización de las actividades de la administración manifestadas a través de los actos decisorios o resolutivos.”¹⁶

C. Por su contenido y efectos.

En razón de su contenido y efectos los actos administrativos en sentido restringido se clasifican en aquellos que incrementan los derechos de los particulares, los que restringen tales derechos, y los que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho.

D. Actos que incrementan los derechos de los particulares.

Comprende aquellos actos que incrementan o fortalecen los derechos o prerrogativas, como ejemplo entre otros tenemos los actos administrativos de admisión, la aprobación, la licencia, el permiso, o autorización, la dispensa o condonación y la concesión.

El acto administrativo de aprobación, es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que surta sus efectos el acto de una autoridad inferior.

¹⁶ Martínez Vera Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Editorial Banca y Comercio, S.A., México, 1994. página 140

El acto de admisión es aquel en virtud del cual se da acceso a los particulares a un servicio público o le permite gozar de ciertas prerrogativas, bastando para ello llenar solamente los requisitos que el órgano administrativo competente exige. Un ejemplo de acto de admisión es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado en forma directa por el Estado, para permitir el acceso al mismo a los solicitantes, como sucede cuando se realizan las inscripciones de los alumnos en las escuelas o el internamiento de enfermos en un hospital.

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general, como la del servicio militar obligatorio, por ejemplo.

La concesión es un acto típicamente administrativo que incrementa los derechos de los particulares porque faculta a un particular denominado concesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, tales como la explotación de sus bienes propios o la prestación de un servicio público.

La licencia es el acto en virtud del cual se da acceso a los particulares a la realización de determinadas actividades que deben estar controladas

en alguna forma por el Estado. El objeto primordial de la licencia, es el de que el órgano administrativo debe vigilar que el particular cumpla con todos los requisitos legales y administrativos previamente a desarrollar su actividad.

El profesor Rogelio Martínez Vera, señala las diferencias fundamentales entre la licencia y el permiso o autorización:

“1.- La licencia debe concederla el Estado, una vez que el particular ha cumplido con los requisitos legales y administrativos fijados, en cambio, el permiso o autorización es un acto optativo de la administración concederlo o no, sin que el particular pueda tener facultades legales para exigir su otorgamiento, como sucede en la licencia.

2.- La licencia establece una situación jurídica mas o menos permanente, en cambio, el permiso o autorización sólo para situaciones jurídicas temporales.

3.- En la licencia lo que importa es la situación objetiva, en el permiso o autorización se atiende más a la condición del sujeto al que se le va a otorgar.”¹⁷

¹⁷ Op.,Cit. Págs 141,142.

La legislación mexicana, con frecuencia no respeta la distinción entre concesión y permiso que la doctrina hace; por ejemplo, algunos ordenamientos legales disponen la expedición de permiso para prestar un servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando según la doctrina debiera ser al contrario.

E. Actos que restringen derechos de particulares.

Los derechos de los particulares, en ocasiones se ven limitados o disminuidos por actos administrativos realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación, y la sanción son algunos de tales actos restrictivos.

Se entienden por órdenes los actos administrativos en sentido restringido traducidos en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

Las órdenes no deben ser confundidas con las advertencias porque estas últimas no crean obligaciones, sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse con los apercibimientos porque éstos, como las advertencias, no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá

una sanción si incumple una obligación preexistente positiva o negativa.

La expropiación es la más importante restricción legal al derecho de propiedad, consiste en el acto administrativo por el cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición en propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación por la pérdida de la propiedad. La figura de la expropiación se encuentra regulada en el artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo establece: “ Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

La sanción es el acto administrativo por el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares.

F. Actos que certifican una situación de hecho o de derecho.

Entre los actos administrativos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho destacan las inscripciones en registros de instituciones pública, como el Registro Civil y el Catastro, las certificaciones o constancias expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el

certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales.

Asimismo, entre los actos administrativos en sentido restringido que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, figuran las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a los otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

G. Por su relación con la ley.

Los actos administrativos en sentido restringido se agrupan en actos reglados y en actos discrecionales desde el punto de vista de su relación con la ley.

Los actos reglados se consideran aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios.

Los actos discrecionales son aquellos generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libertad de actuación previsto en la ley.

5. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La inexistencia del acto administrativo, equivale a la nada jurídica, esto es, no llega a surgir el acto administrativo, por faltar alguno de sus elementos esenciales; en estos casos, no podrá hablarse de extinción del acto puesto que no ha existido. Manuel del Río González al respecto manifiesta que el acto administrativo es inexistente, en los siguientes casos:

“1. Cuando falta la manifestación de la voluntad.

2. Cuando falta el objeto.

3. Cuando falta la competencia para la realización del acto.

4. Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto administrativo.”¹⁸

La nulidad del acto administrativo, surge como consecuencia de irregularidades en sus elementos constitutivos. A diferencia de los actos inexistentes, los actos afectados de nulidad, si producen efectos de derecho, hasta que ésta es declarada por la autoridad correspondiente,

¹⁸ Del Río González Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Editorial Cardenas, México, 1981, páginas 110,111.

sin embargo, debemos destacar que en Derecho Administrativo, por ser Derecho Público, no pueden ni deben convalidarse por situaciones posteriores, ni tampoco existe distinción entre la llamada nulidad absoluta y nulidad relativa, del Derecho Civil.

En cuanto a la extinción de los actos administrativos hay diversidad de criterios en lo relativo al número de causas que la originan.

Miguel S. Marienhoff, considera importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última, en su opinión, entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con anterioridad, pues se considera que el acto administrativo ha existido de manera legal hasta el momento en que cesa de producir sus efectos. En cambio, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas inicialmente sino que son consecuencias de hechos o circunstancias que surgen posteriormente.

En este orden de ideas dicho autor señala que, los efectos del acto administrativo, en sentido restringido cesan cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación.

Sobre la extinción del acto administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su capítulo cuatro, artículo 11 establece:

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público.; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

En situaciones normales, el acto administrativo se extingue al cumplirse con los efectos que este produjo. En otras ocasiones, ese acto se extingue aún antes de que produzca sus consecuencias, por estar afectado de algún vicio, y en otros casos, ese acto también puede extinguirse porque la Administración, en uso de sus facultades legales, revoque la resolución.

A. Revocación.

Se entiende que la revocación de un acto administrativo en sentido restringido constituye en sí otro acto administrativo y, por lo tanto, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa; su efecto jurídico directo consiste en desaparecer del ámbito del derecho un acto administrativo anterior por motivos de legalidad o de interés público.

En opinión del profesor Miguel Galindo Camacho las características de la revocación son las siguientes:

- “a) Es una decisión unilateral de la autoridad administrativa.
- b) Representa el retiro de un acto anterior válido y eficaz; es, en consecuencia la extinción del acto revocado.
- c) Es constitutiva y no declarativa. No tiene efectos retroactivos.
- d) Tiene como origen razones de carácter político, social o histórico, o se presenta como una sanción.”¹⁹

¹⁹ Galindo Camacho Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, página 183.

Como podemos observar la revocación es un acto unilateral del órgano legítimo de la administración pública, por medio del cual retira, dejándolo fuera del orden jurídico, a un acto anterior perfecto, válido y eficaz, por motivos de interés político, reclamo social o conveniencia.

Es indiscutible que el acto administrativo que determina la revocación de uno anterior debe ser perfecto, válido y eficaz, y es de naturaleza constitutiva, y por regla general, solamente elimina los efectos del acto revocado a partir del acto de revocación; en consecuencia, no tiene efectos retroactivos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Sexto, Capítulo Primero entre otros aspectos establece que los afectados por actos administrativos que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión, respecto del cual, la autoridad encargada de resolverlo está facultada para declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad o revocarlo total o parcialmente.

B. Anulación.

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo; se le considera una figura muy cercana a la revocación, de tal manera

que existe gran confusión en la ley, en la doctrina y en la jurisprudencia, acerca de cuál es una y cual es otra, a veces se consideran equivalentes y en ocasiones lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa.

En relación a los actos administrativos, algunas legislaciones consideran la revocación como atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional; mientras que para otras, el primero puede tanto revocar como anular tales actos.

Respecto a la anulación del acto administrativo, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia reconocen distintos grados que en el orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad; en este sentido la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 91, en relación con el recurso administrativo establece:

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I.....

II.....

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado

o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

El profesor Jesús González Pérez al referirse a la anulabilidad de los actos administrativos señala:

“Salvo en los supuestos de infracción del ordenamiento jurídico expresamente sancionado con la nulidad de pleno derecho, las infracciones hubiera podido incurrir la administración al dictar un acto únicamente producirá, por lo general, la anulabilidad”.²⁰

C. La nulidad y la anulabilidad.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su Capítulo Segundo hace la distinción entre nulidad y anulabilidad y, en consecuencia, dispone:

Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3 de la

²⁰ González Pérez Jesús, Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Civitas, S.A., Madrid 1991, página 433.

presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. (...)

Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno conocimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

El examen de la legislación positiva en los casos en que es expresa, demuestra que en muchas hipótesis la sanción de los actos irregulares no reúne todos los caracteres de la nulidad absoluta, que son: poder ser invocada por todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción.

Así, existen en primer término actos cuya nulidad sólo pueden demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción.

D. Renuncia.

La renuncia es mencionada por el Doctor Miguel Acosta Romero, como un modo anormal de extinguir el acto administrativo, porque la Teoría General del derecho reconoce que el individuo puede renunciar a ciertos derechos mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha determinada.

La renuncia de derechos, sólo podrá realizarse cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan

realizado aún.

2. Que el régimen legal permita la posibilidad de renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables; por ejemplo, las garantías individuales o el derecho al sufragio.

3. Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente, para que esta pueda resolver lo conducente, respecto a sus efectos.

La fracción V del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo condiciona la renuncia del interesado, como forma de extinción del acto administrativo, a que éste se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no sea en perjuicio del interés público. Dicho de otra manera, el beneficiario exclusivo de un acto administrativo puede provocar su extinción renunciando al beneficio respectivo, siempre y cuando no sea en perjuicio del interés público.

E. Cumplimiento de su finalidad.

El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la

administración y también puede ser forzosa.

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo en sentido restringido, éste pierde su razón de ser, y por tanto se extingue. Por ejemplo concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra correspondiente, la licencia de construcción respectiva se extingue porque se agota su razón de ser.

F. Expiración de su plazo de subsistencia.

El acto administrativo en sentido restringido se extingue también por expiración del plazo establecido para su vigencia.

Así, el acto administrativo por el cual se otorga permiso a un vendedor ambulante para expender su mercancía en la vía pública durante el mes de diciembre por ejemplo, se extinguirá al concluir el año porque en ese momento expiró el plazo de vigencia del permiso otorgado, por lo que el día primero del siguiente año, el comerciante ambulante ya no podrá expender su mercancía, a menos que adquiriera nuevo permiso.

G. Falta de realización oportuna de la condición suspensiva.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 11

fracción III dispone que el acto administrativo de carácter individual se extingue: “Cuando la formación del acto administrativo esté sujeta a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto”.

En opinión del Doctor Jorge Fernández Ruiz: “La falta de realización oportuna, más que causa de extinción del acto administrativo en sentido restringido, es un impedimento para su conformación y perfeccionamiento, habida cuenta que su existencia se limitó a la realización de cierta condición que no llega a producirse dentro del plazo señalado para tal efecto en el propio acto en gestación.”²¹

Por ejemplo, si el otorgamiento de un permiso para instalar una radiodifusora se condiciona al otorgamiento de cierta cantidad como fianza, dentro de un plazo determinado, que transcurre sin que se exhiba dicha garantía, el permiso no llega a tener vigencia porque ese acto administrativo no alcanza a perfeccionarse por culpa del peticionario.

H. Acaecimiento de una condición resolutoria.

Asimismo, el acto administrativo en sentido restringido se extingue por el acaecimiento de una condición resolutoria, la Ley Federal de

²¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, página 140.

Procedimiento Administrativo en su artículo 11 fracción IV dispone que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por: “Acaecimiento de una condición resolutoria, lo cual quiere decir que la vigencia del referido acto se sujeta a que no se produzca tal resolución.”

Ejemplo de lo anterior podría ser, el otorgamiento de una beca por parte de una institución educativa es un acto administrativo que se sujeta a una condición resolutoria de que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 9 se cancelará automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.- CONCEPTO Y CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2. DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 4. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.- CONCEPTO Y CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo podemos decir que es la vía legal que debe de seguir la autoridad administrativa para concretar o crear el acto administrativo.

El procedimiento administrativo comprende la creación del acto a través de su emisión y la producción de sus efectos en la esfera de la administración pública.

Alfonso Nava Negrete, al referirse al procedimiento administrativo lo define como: “El medio o la vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedan

incluidos: procedimiento de producción, ejecución, autocontrol y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.²²

El procedimiento administrativo engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo. Estructuran el procedimiento administrativo también, todos los actos que realiza la administración, incluyéndose la intervención de los administrados en la defensa de sus intereses, desde que se emite el acto, hasta la resolución administrativa final.

Dentro del contenido del procedimiento se pueden distinguir en nuestro país cuatro etapas de la formación de su estructura:

A.- Primera etapa.

Se desarrolla durante el siglo XIX, la primera etapa se caracteriza por un procedimiento hermético, en el que las leyes, reglamentos y demás ordenamientos generales no regulaban el procedimiento, por lo tanto, no se sabía que pasos daba la autoridad para la emisión de ciertos actos, es decir, que la autoridad actuaba casi en secreto para tomar sus

²² Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1995. pág. 297.

decisiones. El particular en consecuencia, no tenía ninguna intervención en el procedimiento, por lo que la autoridad actuaba a su pleno arbitrio.

B.- Segunda etapa.

Comprende hasta el año de 1940, en que se empieza a proveer un procedimiento a seguirse en la realización de los actos administrativos. Se establecen requisitos para la obtención de permisos o licencias, términos para la presentación de las solicitudes y para dictar resoluciones, así como bases para inconformarse con motivo de las sanciones administrativas.

C.- Tercera etapa.

Después de 1940, se da un procedimiento para encausar la actividad administrativa con la peculiaridad de reconocer la necesidad de que en muchos casos interviniera el particular afectado en una resolución final, para la aportación y ampliación de sus pruebas e informar sobre los hechos ocurridos.

Con los cambios originados en esta etapa, se considera que la autoridad ya no actúa a su pleno arbitrio y por otra parte contará con mayores

derecho administrativo, plasmado en el artículo 105.3 de la norma Suprema que señala: “La ley regulará el procedimiento a través del cual pueden producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia del interesado”.²³

En el Derecho Alemán el procedimiento administrativo se regula en la Ley de Procedimiento de la República Federal Alemana de 1976, que señala: “La actividad administrativa de las autoridades con eficacia externa, se dirige con examen de preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público; incluyendo la emisión del acto administrativo o a la conclusión del convenio”.²⁴

Como podemos observar, tanto en el Derecho Español como en el Alemán, el procedimiento administrativo se compone de un conjunto de actividades y actuaciones previas a la emisión de resoluciones administrativas; se trata pues de actos previstos en la ley y encaminados a proteger las garantías de los gobernados.

Es necesario señalar que el procedimiento administrativo tiene sus diferencias en relación al procedimiento judicial, ya que este último se

²³ Parada Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General. Tercera Edición. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1991. pág. 212.

²⁴ Op. Cit. pág. 213

caracteriza porque contiene un conjunto de formalismos más rigurosos que lo hacen un proceso complejo, a diferencia del procedimiento administrativo que dispone de actividades con menor solemnidad y menor rigor formal, en el que se busca darle mayor agilidad y eficiencia.

Realizando un estudio comparativo sobre los países que cuentan o disponen de procedimientos administrativos Jorge Olivera Toro, distingue tres grupos de países: “1) Países sin derecho administrativo procedimental, el prototipo de los cuales está Francia, donde la noción del acto administrativo llegó a absolver y nublar todo el proceso de su creación progresiva, todas esas operaciones preparatorias que deben procederle fatalmente para que tome cuerpo; 2) Países que ha adoptado soluciones intermedias entre los que se encuentran Inglaterra y ciertos países como España, Portugal, Suecia e Italia; 3) Países donde existe un derecho administrativo procedimental, a la cabeza de los cuales se encuentra Austria”.²⁵

El mismo autor señala que: “En Francia, en las disposiciones contenidas en la jurisprudencia se señalan los siguientes derechos en el procedimiento administrativo: una citación en forma regular, un plazo para comparecer, una defensa libre que comprende: 1) audiencia del

²⁵ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988, págs. 220-221

ciudadano, y 2) respeto de las fases normales del procedimiento”²⁶.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutelan las formalidades esenciales que debe de seguir todo procedimiento y aunque no se señala específicamente el procedimiento administrativo, también queda incluido éste en su artículo 14, el cual además del procedimiento garantiza una gama de derechos del gobernado, los que deben de figurar expresamente en las leyes.

En nuestra doctrina, esas formalidades esenciales del procedimiento de que habla el citado artículo 14 constitucional, están constituidas fundamentalmente por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley y para el efecto se toman en consideración los siguientes aspectos:

“a) No es necesario que el procedimiento administrativo sea en forma de juicio, porque de ser así con dificultad podría explicarse la atribución al poder administrativo de determinadas facultades, si se le obliga a ejercerlas en los términos mismos del procedimiento judicial. Si no se admite que el poder administrativo pueda realizar sus actos siguiendo un procedimiento especial, sería más lógico conservar al poder judicial todas las facultades que hayan de realizarse en los términos del

²⁶ Op. Cit. pág. 223

procedimiento judicial.

b) Tampoco puede válidamente sostenerse que las formalidades administrativas deban consistir necesariamente en un juicio ante autoridades judiciales, ya que ello implicaría el absurdo de reunir dos poderes en uno e impedir la marcha de los asuntos administrativos”.²⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a los aspectos relativos al procedimiento ha sostenido el siguiente criterio; debe de estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes .

La idea de la constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derecho a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar defensas adecuadas”.²⁸

En relación con los criterios doctrinales y jurisprudenciales antes mencionados, es importante hacer notar que el procedimiento

²⁷ Op. Cit. pág. 224

²⁸ Ídem.

administrativo aunque no está tutelado en forma específica, se acoge a los preceptos aplicables a los procedimientos jurisdiccionales, constituido con sus propias formalidades de carácter administrativo, empleando todos los argumentos razonables para obtener o establecer el derecho a las garantías de legalidad, audiencia y certeza jurídicas.

En conclusión, el procedimiento administrativo se integra por un conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.

El control administrativo ha sido preocupación para todo tipo de regímenes gubernamentales.

El maestro Humberto Briseño Sierra, en relación al control administrativo, lo justifica al señalar: “Basta que un perito fiscal pase de abogado de los contribuyentes a director de una dependencia oficial, para que encuentre plausible y necesario lo que antes estimaba inaceptable. Viceversa, no es difícil señalar casos en los que los técnicos oficiales sustenten ideas opuestas a las que defendieron mientras dependían de la organización burocrática cuando pasan al sector particular. Ello permite, sin hacer otras consideraciones sostener que cualquier control apriorístico es insuficiente por estático y unilateral”.²⁹

²⁹ Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975, pág. 111

El control administrativo tiene por objeto pugnar por el sostenimiento de la juricidad del acto de la administración, el cual se realizará a través de un procedimiento administrativo, esto es de una serie de actos orientados al control de la legitimidad y de la oportunidad, mérito o convivencia del quehacer jurídico de los órganos de la administración pública y que sirve al mismo tiempo de garantía a los administrados.

El control administrativo deberá de aplicarse tanto a la actividad reglada como a la discrecional de la administración pública, ya que al emitirse un acto discrecional por la autoridad, ésta podría caer en un abuso de poder, lo cual se evita naturalmente con los medios de control administrativo.

Por su parte Agustín A. Gordillo, al hacer referencia al control administrativo de los actos reglados y discrecionales señala: “De ello resulta que el concepto de “legalidad”, es notablemente más amplio que el de “facultad reglada” y que “legalidad” sea un concepto mucho más restringido que el de “facultad discrecional”, con lo que en definitiva, el control administrativo de la “legitimidad” abarca la totalidad de las facultades regladas de la administración y también buena parte de sus facultades discrecionales”.³⁰

³⁰ Gordillo Agustín A., *Procedimientos y Recursos Administrativos*, Editor Jorge Alvarez, Buenos Aires 1964, págs. 54-55.

En suma, podemos decir que en toda actividad discrecional de la autoridad administrativa, al igual que la actividad reglada debe de estar sometida a un mecanismo de control, ya que debemos de estar conscientes que discrecionalidad no es sinónimo de ilegalidad.

Por otra parte, el control administrativo, pretende asegurar la inviolabilidad de la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa y en caso de que no se haya aplicado correctamente, tratará de restablecer su eficiencia.

2.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La regulación detallada de la actividad de las autoridades administrativas a través de la fijación de las reglas del “procedimiento administrativo”, es uno de los instrumentos más eficaces para garantizar la protección de la esfera jurídica de los particulares.

El objetivo fundamental del procedimiento administrativo es el establecimiento de guías para la realización de los actos administrativos.

Miguel Acosta Romero señala que: “El proceso en sentido general se entiende como: un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad”.³¹

Como podemos observar el proceso es el aspecto general, en tanto que el procedimiento resulta ser la especie, de donde el proceso puede estar integrado por varios procedimientos para el logro de un fin determinado.

Por otra parte, el proceso administrativo a su vez se encuentra encuadrado dentro del ámbito del derecho procesal.

Doctrinariamente, se tiene el criterio que no existen mayores diferencias entre ambos conceptos y con frecuencia se dice que el procedimiento administrativo es la forma jurídica en que actúa normalmente la administración pública, la cual se instituye previamente para que a través de ella la administración emita sus actos administrativos.

De acuerdo entonces al punto de vista doctrinal, entendemos por procedimiento administrativo el sendero preestablecido legalmente, consistente en trámites y formalidades, a las cuales deben someterse las

³¹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. México 1988, pág. 678

autoridades administrativas en ejercicio de sus actuaciones, tendientes a la producción de actos administrativos para que estos en su formación obedezcan a una trayectoria que garantice los derechos de los interesados y de la comunidad en general, al mismo tiempo se tiene la tendencia a evitar o impedir la arbitrariedad y abuso por parte de las autoridades.

Sin embargo, no debemos desconocer que en algunas ocasiones la autoridad actúa en defensa de intereses de la institución y el procedimiento lo enfoca más a este aspecto que al interés general y los fines sociales.

3.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El estudio detallado del procedimiento nos permite establecer que está regido por algunos principios fundamentales, que han sido reconocidos por la doctrina, y que son los que le otorgan su individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial.

Las características del procedimiento administrativo son un conjunto de rasgos o circunstancias que le permiten distinguirlo de otro tipo de procedimientos.

El Doctor Miguel Acosta Romero, señala que debe de hacerse una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración que debe de reunir las siguientes características:

- " 1. Actuación de oficio (inquisitivo).
2. - Forma escrita.
- 3.- Rapidez de procedimiento y práctica.
- 4.- Flexibilidad.
- 5.- Actuación bajo el principio de legalidad, y
- 6.- Rapidez en las resoluciones".³²

Por otra parte, el citado autor, señala que el procedimiento administrativo en el que intervienen los particulares debe de reunir determinados requisitos como lo son: "Que sea por escrito, notificado y dé al particular la garantía de audiencia; que se revise por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el derecho exija

³² Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1988, pág. 686.

para cada caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado en cada caso”.³³

Normalmente se aplican en su totalidad las características a que ha hecho referencia y podemos decir que estas en principio se han derivado del procedimiento jurisdiccional y cada vez el procedimiento administrativo adopta sus características propias de las antes ya citadas. Estoy de acuerdo en todas ellas a excepción del carácter inquisitivo, o sea la actuación de oficio por parte de la autoridad, ya que si bien es cierto que la autoridad inicia el procedimiento a través de la emisión de un acto administrativo, también es cierto que el particular debe de interponer su recurso a fin de salvaguardar sus derechos.

El ejercicio de las funciones del Estado se realiza por sus órganos, mediante diversos autos que constituyen la voluntad estatal.

El ejercicio de la función administrativa, se encuentra sujeto al cumplimiento de diversos requisitos constitucionales y legales que se traducen en garantías de los gobernados al estar previstas en la Constitución Federal, y al mismo tiempo representan limitaciones a la actuación de la autoridad administrativa.

³³ Op. Cit. págs. 681-682

La autoridad administrativa en términos de lo dispuesto en el Artículo 16 Constitucional en el primer párrafo, debe de sujetarse al procedimiento establecido en la Ley, fundando y motivando su actuación a fin de no afectar la esfera jurídica del gobernado.

Por otra parte, en el Artículo 14 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se establece la exigencia de que las autoridades cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, y aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante los Tribunales, ello no implica solamente a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos.

En consecuencia, la observancia del procedimiento administrativo representa, por un lado, una garantía constitucional y por otro, garantiza la protección del interés público a través de la adopción de medidas protectoras por parte de los órganos administrativos, ya que tal procedimiento se ha instaurado para beneficiar tanto a la administración pública como a los gobernados.

Así tenemos que el procedimiento al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados, las autoridades administrativas deben de cumplir con diversos requisitos que establecen los ordenamientos jurídicos.

El procedimiento administrativo regula el ejercicio de las prerrogativas públicas y de los derechos subjetivos y libertades públicas.

El autor José Roberto Dromi, sobre el particular señala: “El procedimiento es un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas”.³⁴

En el Derecho Argentino, se dice que el procedimiento administrativo se rige por principios fundamentales, que han sido reconocidos en forma acorde con la doctrina y con los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial.

Como caracteres se pueden citar los siguientes: a) impulsión de oficio; b) rapidez del procedimiento; c) procedimientos simples, sencillos y directos, d) formulismo moderado; e) economía procesal y f) debe ser por escrito.

a) Impulsión de oficio.

³⁴ Dromi José Roberto, Derecho Administrativo, Tomo 2, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1992, pág. 356.

Según el principio de oficiosidad, la propia autoridad administrativa insta las actuaciones, tiene el derecho y el deber de mover el procedimiento hasta en tanto se dicte el acto administrativo, como resultado del proceso desarrollado. Este principio no excluye a la posibilidad de que la administración tome en el procedimiento administrativo un carácter activo, formulando peticiones, aportando pruebas, alegatos y en general cumplimentando cualquier acto que la administración estime necesario para cumplir su cometido .

En este procedimiento se tiene como meta la obtención de la verdad material, en oposición al procedimiento judicial (excluido el penal) en el cual el juez debe de atenerse a la verdad formal que resulte de las pruebas aportadas por las partes dentro del proceso.

b) Rapidez del procedimiento.

Para la aplicación de este principio, se requiere que el procedimiento sea rápido, es decir, que en el tiempo más breve posible se llegue a la emisión del acto.

Se dice que la celeridad interesa tanto a la administración pública como a los administrados, pero en mi opinión, interesa más a estos últimos ya que de no ser así, sus intereses se ven afectados mayormente, sobre

todo cuando se les decomisan o retienen bienes muebles, y estos en la mayoría de los casos constituyen sus instrumentos de trabajo, los que le son indispensables para el desempeño de sus actividades. Por otra parte, cuando éstos están en posesión de la administración sufren menoscabo por la falta de uso o bien por el uso inadecuado que en la mayoría de las veces los inutiliza, de tal manera que cuando se le reintegran al gobernado, ya no se encuentran en las condiciones de operatividad que cuando fueron decomisados o retenidos y en consecuencia, el particular sufrirá menoscabo en su patrimonio. Es por ello que en este procedimiento debe de ser una exigencia, sin embargo, a veces la administración tendrá que realizar determinados actos para cumplir con el procedimiento y poder emitir una resolución conforme a derecho, por la que se garanticen las garantías de los interesados.

c) Procedimientos simples, sencillos y directos.

Los procedimientos administrativos, deben de alcanzar su objeto sin necesidad de recurrir a requisitos excesivos sin complicaciones innecesarias y sin las dilaciones inútiles que se puedan argumentar.

En mi concepto, en la realidad existe una tendencia generalizada a prolongar las actuaciones, esto a veces en forma deliberada por las autoridades administrativas quienes exigen a los interesados requisitos,

documentos, constancias o trámites que muchas veces no tienen relación directa con la esencia del procedimiento, innecesarios para dictar la resolución correspondiente.

La sencillez, se logra limitando la actuación de las autoridades, sólo a los aspectos estrictamente indispensables, en los que se exijan únicamente datos, constancias y documentos necesarios para cumplir con los requisitos del procedimiento.

d) Formalismo moderado.

Esto implica que el particular cumpla con un determinado número de requisitos jurídicos, sin que esto implique el entorpecimiento de la acción administrativa y menos aún la suspensión o paralización.

e) Economía procesal.

Por medio de la economía procesal, deben de evitarse los trámites complicados, costosos o lentos, que no tienen razón de ser, con el fin que se persigue en el procedimiento administrativo y además, deben de cumplirse de un modo tal que ni los administrados, ni la administración pública puedan incurrir en actitudes contrarias al decoro y buen orden que debe de imperar en el procedimiento administrativo.

f) Debe ser por escrito.

En la generalidad, el procedimiento es escrito, la oralidad no es muy aplicable en forma amplia, ya que por la escrituriedad, se asegura la certeza, mejor apreciación y una decisión debidamente fundada para garantizar los derechos de los gobernados.

En el Derecho Español, se mencionan los principios y cuestiones básicas del procedimiento administrativo y diversos autores difieren en sus opiniones vertidas en relación a tales principios. de ahí que García De Enterría y Fernández Rodríguez, se refieren a los principios: “Del contradictorio, economía procesal, induvicio pro actione, oficialidad, exigencia de motivación, imparcialidad, tensión entre publicidad, secreto y gratuidad.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que el procedimiento administrativo se presenta como una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa”.³⁵

Como podemos observar, los citados autores, coinciden en algunos

³⁵ Delgadillo Gutiérrez Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, España, Venezuela, Argentina, Colombia, Puerto Rico.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

principios pero difieren en un mayor número, lo cual se debe a la variedad de procedimientos y formas de la actividad administrativa.

A) Los principios de contradictorio e inquisitivo en el procedimiento administrativo.

Los autores García De Enterría y Fernández Rodríguez, exponen la vigencia del principio de contradictorio en el procedimiento administrativo español, la iniciación del mismo a instancia de parte, el derecho de apersonarse de quienes pueden resultar afectados por una decisión que en el mismo se dicte, el derecho a formular alegatos, pedir la práctica de instrucciones y aportación de pruebas en el procedimiento. Dicho principio comprende además de lo anterior, la presencia equilibrada de las partes y las autoridades.

En el procedimiento administrativo, por el contrario, no se tiene esa rigidez y automatismo en el equilibrio de las partes en la realización de sus trámites. La autoridad administrativa con flexibilidad, hace uso de la iniciativa y realiza toda clase de trámites de acuerdo a las necesidades de las actividades administrativas.

Sin embargo, más que el principio de contradictorio, impera por regla general en el procedimiento administrativo, el “principio inquisitivo”,

que da entera libertad al juez para dirigir sus actuaciones.

La Ley de Procedimiento Administrativo Alemana, en su artículo 24, en relación al principio inquisitivo señala:

“1. La autoridad, de oficio averigua los hechos, determina la forma y alcance de las investigaciones sin estar vinculada por las alegaciones y proposiciones de las partes.

2. La autoridad debe de tener en cuenta todas las circunstancias que sean significativas en el caso singular, también los que son favorables para las partes.

3. La autoridad no debe de rechazar declaraciones o instancias que sean de su competencia, por considerar que el asunto de que se trata la declaración o la instancia, son infundadas”.³⁶

La Ley de Procedimiento Administrativo Español, acoge el principio inquisitivo de la Alemana en diversos preceptos como los que establecen la iniciación y la impulsión de oficio del procedimiento en todos sus trámites, el desarrollo de oficio o a petición de parte de los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y

³⁶ Parada Ramón, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera Edición, Ediciones Jurídicas S.A. Marcial Pons. Madrid 1991, pág. 226.

comprobación de todos los datos que sirvan de base para dictar la resolución. Se realiza la apertura de pruebas sin necesidad de petición de los interesados, la autoridad administrativa puede extender el contenido de su decisión en todas las cuestiones planteadas en el expediente por todos los interesados.

B) Publicidad y secreto.

La constitución española remite a la ley la regulación del acceso de los ciudadanos a los archivos y expedientes administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En este sentido existe similitud con las disposiciones que actualmente contempla nuestra Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que regula el acceso a la documentación e información en su capítulo quinto, artículo 33 que señala que los interesados en un procedimiento administrativo, tendrán derecho en cualquier momento a conocer el estado de su tramitación, salvo cuando se trate de información sobre la defensa y seguridad de la nación, la relativa a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en las que el interesado sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en los que existe disposición legal que lo prohíba.

Como puede observarse, en nuestra legislación, se establecen más limitaciones que en el derecho español en cuanto al acceso a la información y documentación de los expedientes administrativos.

C) La gratuidad del procedimiento.

La Ley de Procedimiento Español, no contiene ningún precepto, que regule la gratuidad del procedimiento administrativo y ésta se desprende en principio del carácter inquisitivo .

De lo anterior se desprende que existe similitud entre las disposiciones de la Ley del Procedimiento Español y la nuestra. En la primera se establece únicamente el pago por concepto de gastos ocasionados por el interesado con motivo de la aportación de pruebas. En nuestra legislación existen lagunas en cuanto a los gastos que se puedan ocasionar con tal motivo, por lo tanto se deja al arbitrio de la autoridad administrativa el cobro de tales gastos.

Manuel Martínez del Río, hace mención a las características necesarias en el procedimiento administrativo afirmando que se ha planteado en todos los países del mundo la necesidad de sistematizar el procedimiento administrativo y que incluso, la Corte Suprema de los

Estados Unidos de Norte América desarrolló el concepto denominado “trato justo o juego limpio”, porque el particular debe de saber siempre a donde va la administración y que ésta no debe de guardar secreto de sus intenciones. Refiere que en el Congreso Internacional de Ciencias de la Administración celebrado en Varsovia, se precisan conclusiones sobre las características fundamentales que debe de reunir todo procedimiento administrativo, dentro de las cuales están:

“Primero. El principio de la audiencia del mismo.

Segundo. Enumeración de los medios de prueba que deben de ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.

Tercero. Determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración.

Cuarto. Precisión de los actos para los que la autoridad debe de tomar opinión de otras autoridades o consejos.

Quinto. Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

Sexto. Condiciones en las cuales la decisión debe de ser notificada a los

particulares, y como reglas generales complementarias: la declaración de que todo quebrantamiento a las normas que fijen las garantías de procedimiento para el particular debe procurar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien los infrinja”.³⁷

En nuestra doctrina, el procedimiento administrativo debe de procurar conciliar el interés de los particulares y de la administración pública, buscando el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual es menester que el procedimiento se desarrolle con el mínimo de formalismos para la conservación del orden administrativo.

Por otra parte el procedimiento administrativo debe de permitir a los particulares la posibilidad de garantizar la defensa de sus intereses, para evitar posibles arbitrariedades.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia firme, publicada en el Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, Compilación de 1975, Tercera parte, Segunda Sala, página 786, Tesis 489, sostiene que: “Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección de la justicia federal, para el efecto de que se subsanen las deficiencias

³⁷ Del Río González Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981. págs. 100-101.

del procedimiento”.

Antonio Carrillo Flores, menciona las características tradicionales del procedimiento administrativo señalando que son las siguientes: “Una mayor rapidez; menor formalidad que en el procedimiento judicial; sigilo del procedimiento administrativo, pues muchas veces suele ser secreto; falta de adherencia, puesto que normalmente hay desvinculación entre quienes deciden y quienes tramitan; falta de determinación de los medios de prueba que pueden aportar tanto los particulares como la administración misma; incertidumbre en cuanto a la determinación del procedimiento presentándose a veces el silencio de la administración o decisiones no bien motivadas; y por último, falta de sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnación”.³⁸

Como podemos observar, algunas de éstas características pueden considerarse viciosas, tales como el sigilo del procedimiento, ya que el procedimiento deberá de ser informado en todas sus fases a todos los interesados a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho corresponda. Por lo que hace a la adherencia, en la actualidad ya hay más vinculación entre la autoridad y los particulares, y cada día estos últimos participan más activamente en el procedimiento. En cuanto a la

³⁸ Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973, pág. 289.

incertidumbre sobre la terminación del procedimiento, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el interesado está más informado del procedimiento y tiene conocimiento de las fases y términos para dictar la resolución, por lo que en este sentido también se ha obtenido un avance.

4.- PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los principios rectores relativos al procedimiento administrativo son estudiados tomando como base los principios que rigen al procedimiento jurisdiccional, ya que puede decirse que ambos principios son similares y coincidentes

Jorge Escola, destaca como principios rectores los siguientes:

“A) Sencillez.- Es innegable que los recursos administrativos deben desarrollarse en forma simple, sencilla, sin necesidad de complicaciones que tornen dificultoso su planteamiento y trámite.

B) Formalismo moderado.- Por lo expuesto se concluye también que los recursos administrativos deben diligenciarse sobre la base de formulismos disminuidos a la mínima expresión posible.

C) Oficialidad del procedimiento.- Si los recursos administrativos son actos de control dependientes de instancia privada, es decir, si no pueden iniciarse si falta la acción generadora del administrado que debe deducirlas, ello no excluye sin embargo, que una vez ampliada esa exigencia se aplique con pleno vigor el principio de oficialidad, de modo que la autoridad administrativa sea la que a partir de entonces mueva el procedimiento hasta obtener la resolución que lo cierre en forma definitiva.

D) Celeridad.- Los recursos administrativos deben resolverse rápidamente sin que transcurra un tiempo demasiado prolongado entre su planteamiento y su decisión definitiva”.³⁹

Gonzalo Armienta Hernández, señala los principios rectores del procedimiento jurisdiccional, aplicables al procedimiento administrativo: principios de oralidad y de escritura, principios dispositivo e inquisitivo, principio de concentración, principio de tarifa legal de las pruebas y principio de la sana crítica, principios de inmediación y de mediación y principio de economía procesal.

En nuestro derecho mexicano, el principio de oralidad, tiene una

³⁹ Escola Héctor Jorge, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, págs. 233 - 235.

aplicación limitada, teniendo mayor aplicación el principio de escritura. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no señala la aplicación del principio de la oralidad y la mayor parte de las actuaciones se desahogan en forma escrita, inclusive los alegatos.

Sobre los principios dispositivo e inquisitivo, se hace necesario aclarar en qué consiste cada uno.

El principio dispositivo, significa que corresponde al interesado aportar todos los elementos necesarios para que la autoridad administrativa pueda contar con elementos de juicio necesarios para emitir una resolución más apegada a derecho; y por el contrario, el principio inquisitivo, consagra la facultad plena de la administración para allegarse todos los elementos de convicción.

De acuerdo al significado y contenido de cada uno de los principios antes señalados, podemos afirmar que ambos principios tienen aplicación por igual en nuestro derecho y debiera de tener preponderancia la aplicación del inquisitivo, ya que la administración pública debe de cuidar que sus resoluciones siempre estén apegadas a derecho y para ello es menester que cuente con todos los elementos de juicio para emitir una resolución apegada a las leyes, aunque en la realidad no se da siempre esta situación, ya que en algunos casos la

autoridad administrativa se abstiene de reunir todos los elementos probatorios y dicta su resolución con la finalidad de defender los intereses de la institución gubernamental.

En relación al principio de concentración, al aplicarlo en materia administrativa se logra otorgar mayor celeridad al procedimiento, ya que se acumulan en una sola actuación diversas fases del procedimiento. También con la aplicación de este principio se obtiene el beneficio de la economía procesal, es decir que ambos principios están íntimamente relacionados.

En nuestra legislación este principio se aplica oficiosamente o a petición de parte y con ambos aspectos se garantiza la eficiencia en el ejercicio de la actividad administrativa.

Sobre los principios de tarifa legal, de las pruebas y de la sana crítica, el primero de los principios llamado también de la prueba tasada, obliga al órgano que emite la resolución a ceñirse estrictamente a las reglas de valoración de la prueba preestablecida por la ley; por su parte el principio de la sana crítica le permite una mayor libertad para valorar las pruebas y el órgano de decisión sólo está obligado a apegarse a las reglas de la lógica jurídica y de la sana crítica que son los de la experiencia .

En materia de recursos administrativos en relación a los principios antes citados, considero que debe de predominar el de la prueba tasada, tomando en consideración que a través de este sistema las valoraciones se apoyan fundamentalmente en las pruebas documentales públicas, las que presentan las ventajas de provenir de órganos que ejercen una función pública y están revestidos de formalidades, lo que contribuye a garantizar su autenticidad.

En relación a los principios de inmediación y de mediación, el primero consiste en el contacto directo y personal que existe entre el juez con las partes y las pruebas, lo que le permite a la autoridad judicial obtener un mayor conocimiento de los intereses en juego a través del objeto litigioso. En cuanto al principio de mediación, éste consiste en el conocimiento de las personas y de las cosas que intervienen en el proceso litigioso a través de referencias y no por la apreciación del juez.

Tomando en cuenta la concepción de ambos principios en materia administrativa, en el ámbito de los recursos administrativos, lo fundamental será realizar el análisis de los hechos y agravios presentados por el recurrente en su escrito de inconformidad y analizar las pruebas aportadas, principalmente las documentales, periciales y testimoniales. Sin embargo, debemos de tomar en consideración que en

determinadas situaciones deben de darse al administrado mayores facilidades de acercamiento y acceso a la autoridad a fin de que tenga oportunidad de ejercitar sus derechos de audiencia, legalidad y certeza jurídica.

Finalmente, por lo que hace al principio de economía procesal, éste constituye uno de los pilares fundamentales del procedimiento en el ámbito de los recursos administrativos, ya que siempre debe de buscarse la eficiencia y eficacia en la actuación de la administración pública, la que invariablemente deberá de buscar la economía de esfuerzos y el menor costo del procedimiento.

CAPITULO III

EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

1. CONCEPTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO. 2. IMPORTANCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO. 3. FUNDAMENTO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO. 4. FORMAS Y MODALIDADES DE CONTROL ADMINISTRATIVO. 5. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 6. CONCEPTOS DE RECURSO ADMINISTRATIVO. 7. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. 8. OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 9. JUSTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 10. CARACTERES ESENCIALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 11. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. 12. REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 13. CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 14. REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. - CONCEPTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO.

La administración pública requiere de un conjunto de instrumentos de control por parte del superior jerárquico hacia el subalterno, e incluso a veces en forma inversa, es decir, del órgano subalterno hacia el superior o de un órgano a otro del mismo nivel jerárquico.

En la actualidad, es un principio admitido fehacientemente el hecho de que la administración pública solo puede y debe actuar subordinada al derecho y que su actividad debe ser jurídica tanto en el fondo como en la forma de los actos por los cuales expresa su voluntad.

La administración pública desempeña un papel preponderante en la procuración de la justicia administrativa y ejerce su actividad buscando el interés general sobre el particular; los gobernados por su parte tienen derechos y garantías, reconocidos en el ámbito constitucional y legal, que no deben ser violados , porque su violación da lugar a una acción tendiente a su restablecimiento .

No obstante lo anterior, puede ocurrir que las autoridades de la administración pública no sujeten su actividad al derecho, que transgredan las normas jurídicas y que violen los derechos de los administrados.

Ante esta posibilidad surge, imperiosamente la necesidad de establecer un adecuado control de los actos de la administración que facilite el análisis de ellos para precisar si se ajustan o no al orden legal vigente, y en caso contrario, para restablecer los derechos o garantías violados .

Sobre el particular el autor Héctor Jorge Escola señala :

“Ese control puede llevarse a cabo por procedimientos muy diversos , pero lo esencial es que todos ellos no concluyen por ser sino un juicio lógico-jurídico sobre la actividad administrativa, o sea , una apreciación

sobre si esa actividad está o no conforme a las normas jurídicas que la regulan .

El conjunto de esos procedimientos de control constituye lo que, por sinonimia, se ha designado, con mucha propiedad, como “justicia administrativa y que debería designarse a nuestro juicio, como control administrativo”.⁴⁰

2.- IMPORTANCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.

El control que la administración pública ejerce sobre sus propios actos con motivo de los recursos administrativos, resulta insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados en virtud de que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto como ilegal y para dejarlo en consecuencia sin efecto y más cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Debido a lo anterior, se considera que existe la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe de haber órganos diferentes e independientes de ésta que puedan juzgar y decidir las controversias que se susciten entre los

⁴⁰ Escola Héctor Jorge, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, pág. 177.

particulares, ya que el control lo ejercen los tribunales administrativos.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración da lugar al nacimiento de la noción “contencioso - administrativo”.

El término “contencioso administrativo”, puede definirse desde dos puntos de vista: formal y material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso - administrativo, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa cuando dichos órganos son los llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso - administrativo cuando hay una controversia entre un particular y la administración.

La primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide las controversias y en el segundo caso, sólo toma en cuenta la materia motivo de la controversia.

El acto que provoca la controversia, es un acto administrativo.

El acto administrativo, debe de reunir ciertas características especiales para que pueda constituir la bases del contencioso - administrativo.

3.- FUNDAMENTO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.

En el Derecho Administrativo el control administrativo, responde a valoraciones políticas y jurídicas, buscando la justicia y un estado de derecho. Los modos de control pueden ser: “de oficio y a petición de parte. El primero es interno a la administración y fluye de textos expresos o de atribuciones implícitas a la superioridad jerárquica”⁴¹. Es atribución implícita de control de oficio, por ejemplo, la vigilancia e intervención.

En cambio, los controles realizados por un órgano inferior a un órgano superior o del mismo nivel, tienen que estar determinados por disposiciones expresas.

En nuestra doctrina, el control de un órgano inferior hacia un órgano superior o de igual jerarquía, normalmente no se da pero si se realiza de un órgano superior hacia el inferior o bien de igual jerarquía.

El control administrativo originado a petición de parte, se origina a

⁴¹ Linares Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1986, pág. 318

través de recursos o reclamos iniciados por los particulares o por empleados públicos en defensa de sus derechos o intereses legítimos.

El Estado contemporáneo es muy metódico en la tarea de realizar el control sobre los órganos de la administración para que cumplan sus funciones por una parte, y por otra, para la conservación de su patrimonio.

4.- FORMAS Y MODALIDADES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

El control administrativo admite diversas formas, en opinión de Juan Francisco Linares, puede ser: “preventivo y represivo (sucesivo). El primero, tiene lugar antes de que se dicte un acto administrativo y tiende a impedir el acto irregular o por lo menos sus efectos. El segundo, impide que el acto irregular ya dictado quede firme o produzca sus efectos”.⁴²

Las formas de control, tanto preventivo como represivo, pueden ser en relación a la legalidad o la oportunidad, como aspectos derivados de la legitimidad.

⁴² Op. Cit. pág. 318-319

Entre las modalidades del control administrativo destacan: la vigilancia, la autorización, la revisión, la avocación, el visto bueno, las medidas disciplinarias y los recursos.

A. La vigilancia.

En virtud de la vigilancia , el superior tiene la posibilidad de conocer detalladamente las actividades realizadas por los subalternos, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas y de otra índole en que incurren por su incumplimiento.

En relación a esta modalidad de control, el Doctor Jorge Fernández Ruiz señala: “ La vigilancia se realiza por medio de actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables. operacionables o administrativas , que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales. ”⁴³

Por medio de la vigilancia, el superior tiene la posibilidad de corregir y rectificar las actividades de los órganos subordinados, así como determinar las responsabilidades imputables a los subalternos.

⁴³ Fernández Ruiz Jorge, Panorama del Dercho Mexicano, Derecho Administrativo, UNAM, México, 1997. pag. 21

Como formas de vigilancia, se tiene a la avocación y el control de gestión; entendiéndose por la primera, el control preventivo de legalidad que ejerce el tribunal de cuentas de la nación, respecto de los actos administrativos y el control de gestión, consiste en la fiscalización de la eficiencia y eficacia del manejo económico - financiero de una empresa.

La eficacia y la eficiencia es el adecuado uso de los bienes de una empresa, según el plan que en su aspecto mínimo y básico es el presupuesto y el plan de acción .

La vigilancia debe de ejercerse conforme a derecho, es decir, atendiendo a la competencia, forma, objeto y fines dispuestos en el orden jurídico.

Del ejercicio de la vigilancia, pueden surgir actos de revocación por ilegitimidad, resoluciones que modifiquen los actos y sanciones de índole civil, penal y administrativo.

B. La autorización.

Desde el punto de vista gramatical la autorización implica la acción de autorizar, otorgar a una persona o autoridad facultad para hacer una

cosa o actividad.

Desde el punto de vista jurídico y en el ámbito de la materia administrativa, la autorización es el acto por medio del cual un órgano administrativo permite expresamente a otro de la misma índole, emitir un acto jurídico futuro de la competencia, o a un sujeto particular, para desplegar cierto comportamiento para que sea capaz y entre en la esfera de su libertad jurídica.

La autorización es el acto de control preventivo sobre determinada actividad. La autorización, puede darse respecto de la realización de actos administrativos o en relación a actividades de índole particular.

C. La revisión.

Podemos considerarla como la facultad, atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación del subalterno y de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino solo revisar el acto resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, exhortar al subalterno a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

En consecuencia, la facultad de revisión conferida al titular del órgano administrativo superior respecto de sus subalternos, es diferente del recurso de revisión, que es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al gobernado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

D. La avocación.

Esta figura implica un traslado de competencia de un órgano subalterno a la de otro superior por decisión individual de este. La avocación es para un solo caso en forma general y solo en forma excepcional se empleara por un plazo determinado.

E. El visto bueno.

Es una especie de aprobación, pero atendiendo solamente a la legalidad del acto.

F. Las medidas disciplinarias.

En materia administrativa, podemos decir que son las sanciones de carácter administrativo que emplea la autoridad administrativa para

hacer cumplir sus determinaciones; estas pueden consistir en inspecciones, secuestros, intervenciones, multas y arrestos.

G. Los recursos.

Estos constituyen los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los gobernados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben de estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presentan o tramitan ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación.

5.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los diferentes funcionarios con que cuenta la administración pública tienen una serie de atribuciones que deben de ser cumplidas en forma completa, sin embargo en algunas ocasiones por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración pública emiten resoluciones ilegales y consecuentemente arbitrarias.

Aunado a lo anterior, es de tomarse en consideración, que existen normas discrecionales, en las cuales se tiene el riesgo de que los actos de las autoridades adolezcan del vicio de ilegalidad, ya que con frecuencia se confunde la discrecionalidad con la inobservancia de la ley.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con mecanismos de control de la legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permitirá no sólo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los gobernados como auténtica justicia administrativa.

Resulta importante señalar que el recurso administrativo, es uno de los medios de control más efectivos con que cuenta la administración pública, el cual se puede considerar como un medio de control apriori, ya que éste se interpone precisamente para ~~unificar~~ unificar los actos que ha emitido la autoridad.

Sin embargo, la aseveración anterior, no reviste un carácter absoluto, pues no obstante que el recurso se interpone después de la emisión del acto, es indudable que influya en su proceso de creación, en tanto que la

autoridad sabe de antemano que sus actos estarán sujetos a una fiscalización posterior.

6.- CONCEPTOS DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Gabino Fraga al referirse al recurso administrativo señala: “El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁴⁴

Por su parte, Héctor Jorge Escola, afirma que el recurso administrativo es: “El medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde”.⁴⁵

Héctor Jorge Escola le otorga al recurso administrativo un carácter general, de tal forma que se puede interponer ante cualquier tipo de

⁴⁴ Gabino Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 32a. Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 435.

⁴⁵ Escola Héctor, Jorge, *Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos*, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, pág. 210.

autoridad, es decir que se sale del ámbito meramente administrativo, por constituir una garantía constitucional.

Agustín A. Gordillo, por su parte define al recurso administrativo en un sentido más amplio diciendo que son: “Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado, para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general, para defender sus derechos respecto de la administración pública”.⁴⁶

También agrega que el recurso administrativo es un medio de defensa, así como un derecho del individuo.

Agustín A. Gordillo, analiza al recurso administrativo desde dos puntos de vista, por un lado como un medio de defensa de que dispone el gobernado en su favor y por otro lado como un derecho de que goza éste frente a la administración pública.

Para Emilio Margain Manautou, el recurso administrativo es: “Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violación al ordenamiento

⁴⁶Gordillo Agustín A., *Procedimientos y Recursos Administrativos*, Editor Jorge Alvarez, Buenos Aires 1964, pág. 87.

aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.⁴⁷

Emilio Margain Manautou, otorga al recurso la característica de ser un instrumento por excelencia con que cuenta el gobernado para asegurar la existencia de una verdadera democracia, vista ésta en un sentido amplio.

Jesús González Pérez, emite una definición sintetizada señalando que: “El recurso administrativo es la impugnación de un acto administrativo ante el órgano de ese carácter”.⁴⁸

Jesús González Pérez, define en forma muy concreta al recurso administrativo y únicamente le atribuye dos características: como medio de impugnación y el tipo de autoridad ante quien se promueve.

Humberto Briseño Sierra, por su parte, emite tesis relativas al recurso administrativo y señala que este medio de defensa puede ser oficioso o provocado por la misma autoridad; la diferencia entre ambos aspectos radica en que el primero, es una mera constatación, en tanto que el segundo, es una verificación. La autoridad fiscal, puede comenzar el procedimiento, ya que en ciertas circunstancias se está en obligación de

⁴⁷Margain Manautou Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Octava Edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1985, pág. 162.

⁴⁸ González Pérez, Jesús, *El Procedimiento Administrativo*, Publicaciones Abella, Madrid 1964, pág. 747.

cubrir una contribución. El particular que discrepa de una primera resolución, puede acudir, si la ley se lo permite, a impugnar el acto que considera ilegal, de donde la autoridad verificará o comprobará que dicho acto es o no legal.

Alfonso Nava Negrete, en cambio, define al recurso administrativo como: “Un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos”.⁴⁹

Andrés Serra Rojas, define al recurso administrativo como: “Un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos e intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.⁵⁰

Del análisis de los autores antes citados, podemos hacer las siguientes observaciones:

⁴⁹ Nava Negrete Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México 1959, pág. 47

⁵⁰ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativos*, Tomo Segundo Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 601

Andrés Serra Rojas, en su definición de recurso administrativo hace referencia únicamente a la afectación de un particular como puede ser una Sociedad Cooperativa. Por lo que respecta a los fines del recurso, estos son: modificar, confirmar o revocar la resolución impugnada.

Andrés Serra Rojas señala también que: “Los recursos administrativos son el medio más conveniente de defensa, cuando lo establece la ley y obliga a la administración a sustanciarlo para modificar o establecer la situación administrativa legal. El recurso administrativo es la impugnación legal que hace un particular agraviado por un acto de la administración pública. Se trata de un medio jurídico para poner en marcha el control de la administración. Nadie mejor que el propio particular obligado a la defensa de sus intereses, de utilizar los caminos que la ley le brinda para destruir el acto administrativo que le perjudique”.⁵¹

Podemos decir que los recursos administrativos se consideran como el medio de defensa más conveniente que establece la ley y obliga a la administración a sustanciarlo para modificar o restablecer la situación administrativa legal. Constituye la impugnación legal que hace un particular agraviado con motivo de un acto de la administración pública.

⁵¹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988, pág. 606

Gabino Fraga, coincide en su concepción con Serra Rojas, sobre el recurso administrativo y sus fines.

En relación a la definición de recurso de Briseño Sierra, de acuerdo a nuestra doctrina, la finalidad del recurso no siempre se enfoca a constatar o verificar un acto, ya que como se citó anteriormente por diversos autores, el medio impugnativo tiene por objeto confirmar, revocar o modificar el acto reclamado por el particular.

Briseño Sierra, quizá tome como referencia en su tesis, algunos conceptos del Derecho Comparado, que por cierto, no son aplicables ni coincidentes con los conceptos de nuestro derecho, ni con nuestra doctrina jurídica.

Por lo que respecta al concepto de Nava Negrete, al señalar al recurso administrativo como una represalia por parte del administrado, puede ser, pero no siempre sucede así por parte del gobernado, en virtud de que las represalias son medidas adoptadas normalmente por el Estado o la Administración Pública, como una respuesta a otra represalia que puede poner en practica o aplicar otro Estado en su perjuicio. Además de lo anterior, debemos de tomar en consideración que el particular no cuenta con poder o autoridad de ninguna clase para presionar al Estado

o la Administración Pública y únicamente empleará el recurso como un medio de defensa y no como una represalia como señala Nava Negrete. Aunado a los anterior, es posible que al gobernado le asista la razón y sus agravios los manifieste en forma respetuosa.

Héctor Jorge Escola, por su parte señala que el medio impugnativo lo podrán interponer las partes para hacer valer el control de la legalidad de la sentencia de un juez o cualquier otra autoridad. Tales conceptos no son aplicables en nuestra doctrina, ya que el acto administrativo lo puede hacer valer normalmente la parte agraviada ante la autoridad administrativa y ante la autoridad judicial, sólo en forma eventual, lo cual esta previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la figura del carácter optativo del recurso administrativo.

En mi concepto, el recurso administrativo es un medio legal de que dispone el gobernado que se siente afectado en sus intereses por la emisión de un acto administrativo, para que la autoridad lo revise y en su caso lo revoque o modifique una vez comprobada la ilegalidad del mismo.

7.- NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Existen doctrinariamente dos corrientes de opinión en torno a la naturaleza jurídica del recurso administrativo, algunos autores lo consideran como una prerrogativa de la autoridad y otros como acto o como derecho. Entre los primeros tenemos a Jesús González Pérez, Maurice Hauriou, Armienta Hernández, Mario Pugliese y Niceto Alcalá Zamora y Castillo; en la segunda corriente encontramos a Juan Carlos Cassagne, Agustín A. Gordillo, Humberto Briseño Sierra y Emilio Margain Manautou.

A.- El recurso administrativo como una prerrogativa de la autoridad.

Jesús González Pérez al analizar la cuestión relativa a la naturaleza del recurso administrativo opina que: “ Si la autoridad puede ser por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de una misma facultad, decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos”.⁵²

Jesús González Pérez, considera al recurso administrativo como una prerrogativa de autoridad, la cual se deriva de la acción intentada por el particular en el ejercicio de un derecho que hace valer ante un acto lesivo a sus intereses, buscando siempre la revisión del acto a fin de que

⁵²González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1969, págs. 35-36.

se revoque o modifique éste en su beneficio.

En este sentido Maurice Hauriou, afirma que: “Los recursos administrativos son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma”.⁵³

Hauriou, también le da un enfoque de prerrogativa al recurso administrativo, pero ello no significa que la administración se haga justicia así misma, sino que podemos decir que es una consecuencia de la acción que interpone el particular y la autoridad en este caso tiene en consecuencia la oportunidad de corregir sus errores.

Gonzalo Armienta Hernández, en este sentido considera que: “Mediante el recurso administrativo, se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien, es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal”.⁵⁴

Como podemos observar Maurice Hauriou y Armienta Hernández son

⁵³ Hauriou Mauricio, *La Jurisprudencia Administrativa*, de 1982 a 1929, París 1929, Tomo II, pág. 69.

⁵⁴ Armienta Hernández Gonzalo, *Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, págs. 57-58.

coincidentes al considerar al recurso administrativo como un medio del que dispone la autoridad para corregir sus errores.

Mario Pugliese, por su parte señala que: “Un medio para resolver un conflicto, podría ser teóricamente el de imponer siempre la voluntad de la administración, lo cual sería antijurídico y representaría una *contradictio in adjecto*”.⁵⁵

Mario Pugliese, supone teóricamente que la autoridad por medio del recurso siempre hará valer su voluntad; esto será ocasionalmente cuando la autoridad actúe con un criterio “institucional”, haciendo caso omiso de los derechos e intereses del gobernado.

Niceto Alcalá Zamora y Castillo, por su parte, señala que: “El recurso administrativo es una de las especies de la autodefensa, por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial”.⁵⁶

Este autor le atribuye al recurso administrativo el carácter de autodefensa de la autoridad, ya que esta aprovechará la ocasión para corregir sus desviaciones legales, pero el fin primordial que se

⁵⁵ Pugliese Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 284.

⁵⁶ Alcalá Zamora y Castillo Niceto, *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*, Imprenta Universitaria, México 1947, pág. 48.

perseguirá siempre a través del medio de impugnación será la defensa de los intereses del gobernado.

B.- El recurso administrativo como derecho.

La mayoría de los tratadistas consideran al recurso administrativo como un derecho del particular, para impugnar las resoluciones administrativas, sin embargo, hay quienes consideran que es un acto jurídico, propiamente una instancia del particular.

Así, Agustín A. Gordillo, precisa que: “El recurso es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho de recurrir, o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pertinente”.⁵⁷

Humberto Briseño Sierra, considera al recurso administrativo como un derecho de instancia, y al efecto elabora la clasificación siguiente:

“A) El más elemental, es el derecho de petición, porque se ha visto, es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida.

B) Después de la simplicidad de la petición, se encuentra una instancia

⁵⁷ Gordillo Agustín A., *Procedimientos y Recursos Administrativos*, Editor Jorge Alvarez, Buenos Aires 1964, pág. 93.

cuya petición va de un poco más allá de la simple eficacia de la respuesta: la denuncia.

C) Otro paso adelante establece el tercer derecho de instancia: la querrela.

D) La queja administrativa, especialmente la fiscal, se distingue de la querrela penal, en que no se emplea contra un particular, sino por razón de actos de autoridad.

E) En cambio, el derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción del acto de autoridad. ”⁵⁸

Continuando con este razonamiento expone además que el recurso es: “Un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido... el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares”.⁵⁹

Como puede observarse en los conceptos emitidos por los tratadistas mencionados, les asiste la razón en el sentido de considerar al recurso

⁵⁸ Briseño Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975, págs. 97-99.

⁵⁹ Op. Cit. pág. 100

administrativo entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, pues lo que constituye un derecho, es en sí, la facultad de inconformarse, la cual se manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que configura conjuntamente con otros actos de autoridad y eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso. .

Emilio Margain Manautou, por su parte habla de la naturaleza técnica y jurídica de los recursos administrativos y sostiene que: “Si bien en el recurso se puede solicitar a la administración una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales, y por el contrario, en el contencioso exclusivamente se toman en cuenta razonamientos jurídicos, dicha situación no implica la posibilidad de hacer uso de esto último también con carácter exclusivo en un recurso administrativo y que se considera que toda exigencia técnica que condicione la procedencia del recurso o limite su acción del órgano revisor del acto, contribuye a negar la justicia más elemental o a hacer negatoria la garantía o defensa que significa el recurso administrativo para el derecho de los particulares”.⁶⁰

Como se puede apreciar del concepto anterior, se considera que el recurso administrativo debe de ser un medio de defensa de que

⁶⁰ Margain Manautou Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Editorial Jus, México 1985, pág. 21

disponen los particulares para hacerlo valer ante la administración pública, con motivo de la existencia de un conflicto, en el que debe de dirimirse la controversia atendiendo más a las situaciones de hecho que de derecho, excluyéndose de todo tecnicismo a fin de que puedan los recurrentes interpretarlo con facilidad y así hacer valer sus derechos sin que queden en un estado de indefensión, sin embargo en la realidad no es así, ya que una cosa es la teoría y otra es el aspecto real o práctico, y por lo tanto el recurso administrativo resulta ser una figura eminentemente técnica y jurídica, cuya interpretación y conocimiento pleno sólo puede ser objeto por parte de los especialistas en la materia administrativa.

El autor Andrés Serra Rojas, menciona la naturaleza del acto que decide los recursos administrativos y señala disposiciones que se han elaborado para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso siendo estas:

“a) Este es de naturaleza jurisdiccional.

b) Se trata de un acto administrativo.

Los recursos administrativos son de naturaleza administrativa, sin que

se confundan con los recurrentes”⁶¹.

El citado autor, hace además algunas consideraciones en torno a los recursos administrativos y manifiesta que en estos no hay una controversia entre la administración y el particular, sino que se trata de una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella, la obliga a emitir un nuevo acto administrativo o a ratificar el anterior; a diferencia de la impugnación administrativa que demanda además el particular y la administración, la presencia del juzgador. En mi opinión, en los recursos administrativos, sí existe una controversia entre la administración pública y los particulares, dado que estos los interponen para inconformarse contra actos de la administración que consideran ilegales, a efecto de que sean revocados o modificados.

Por otra parte, opina el mismo autor, que los recursos administrativos no adoptan los procedimientos aplicados por las autoridades judiciales, ya que la autoridad administrativa debe de seleccionar o escoger sus propios procedimientos.

En este sentido debe de decirse que si bien es cierto que los procedimientos administrativos se ventilan ante una autoridad

⁶¹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, págs. 623-624

administrativa, los procedimientos son similares e inclusive en algunos casos se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles en forma supletoria para regir el procedimiento administrativo.

Señala el referido autor que numerosos actos administrativos que ponen fin a un recurso, implican la irrevocabilidad de las resoluciones administrativas, siendo la ley por aplicar, la que determine la naturaleza del acto administrativo y la que debe resolver sobre su resolución definitiva.

Serra Rojas también, en este sentido, señala que: “En los recursos administrativos se deben de tomar en cuenta que: a) No hay una controversia entre la administración y el particular; b) Los recursos administrativos necesariamente no deben de inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales; c) La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas que ponen fin a un recurso, es propia de los numerosos actos administrativos”.⁶²

Este autor señalaba que no hay controversia entre la administración pública y el particular; en mi concepto en ciertos casos puede existir tal contienda, debido a la afectación de los intereses del particular.

⁶² Op. Cit. pág. 624

El recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y se puede considerar que más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del que dispone el administrado para hacer valer sus derechos establecidos en la legislación.

Héctor Jorge Escola, al referirse a la naturaleza de los recursos administrativos, menciona el término recurrir en sentido general como acudir ante un juez u otra autoridad con el fin de presentar alguna demanda o petición para que sea resuelta.

En el lenguaje forense menciona que: “Recurrir es entablar un recurso contra alguna resolución, significando la expresión “recurso”, derivada del Latín *recursus*, la acción y efecto de recurrir o más precisamente la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad”.⁶³

Es importante señalar que el recurso administrativo siempre deberá de interponerse ante un órgano que pertenezca a dicha administración, ya que de no ser así, es decir si se interpone ante un órgano ajeno a ésta, como lo podría ser un órgano judicial, se correría el riesgo de perder el derecho a interponerlo a tiempo (quince días hábiles de acuerdo a la Ley

⁶³ Escola Héctor Jorge, *Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos*, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, pág. 209

Federal de Procedimiento Administrativo vigente), por equivocarse la vía idónea para su interposición.

En el Derecho Español, Ramón Parada habla de reclamaciones previas a los recursos administrativos, en la vía civil y laboral, en nuestra doctrina no existe esta figura “reclamación previa” y puede ejercitarse por el particular el derecho de petición, cuando se ha visto afectado por una resolución y busca a través de esta vía evitar la interposición del recurso, pero en caso de que la autoridad no acceda a su petición deberá de agotar éste en el término señalado en la ley.

En nuestra doctrina, a diferencia de la Española, el recurso administrativo no constituye un privilegio de la administración, sino un medio de defensa de que dispone el particular afectado por una resolución, es decir, que ambas doctrinas presentan puntos de vista contradictorios en este sentido.

Andrés Serra Rojas, señala que cuando la autoridad no se ha ajustado a las disposiciones legales al emitir una resolución administrativa, puede cubrir una indemnización al interesado para subsanar los actos perjudiciales. En nuestro país esto no se da en la práctica en la materia administrativa, en la que únicamente se contempla la reparación del daño causado al gobernado con la emisión de la resolución

administrativa.

Héctor Fix Zamudio, sostiene el criterio sobre el carácter optativo de los recursos administrativos, mencionando que se contrapone con el principio de definitividad que impera en nuestra doctrina, según el cual se deben de agotar los medios de defensa de carácter jurídico (recursos administrativos), antes de hacer una reclamación por la vía judicial. En este sentido, cabe señalar que en materia administrativa en la práctica no es propiamente optativo la interposición del recurso administrativo y para que se acuda a la vía judicial a través del amparo, es menester que exista una violación a las garantías individuales a través de la cual se deje al interesado en un estado de indefensión, en cuyo caso sí es justificable acudir directamente a la vía judicial; sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, previene el carácter optativo del recurso administrativo como ya se mencionó con anterioridad.

En el derecho procesal, se acepta el principio en el sentido de que sólo son admisibles, aquellos recursos previstos por la ley, que pueden hacerse valer únicamente en aquellos casos determinados especialmente.

Debemos de tomar en consideración que cuando no existe una norma que establezca el recurso, éste no tendrá una base legal para su

planteamiento y ello puede dar origen a que la resolución que se emita por un tribunal quede firme y adquiriera el carácter de cosa juzgada. Sin embargo, en materia administrativa, la situación es distinta y los recursos administrativos proceden sin que exista una ley en el que se establezcan.

Sayagues Lazo, en este sentido señala: “Como norma general, procede el recurso de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto y el recurso jerárquico cuando el órgano está sometido a la jerarquía”.⁶⁴

Con base en lo anterior, dentro del procedimiento administrativo siempre tendrá lugar la interposición del recurso administrativo como medio de defensa en contra de los actos lesivos para los particulares.

En principio debe de aceptarse el criterio en el sentido de admitirse la interposición de los recursos administrativos aún cuando no exista una disposición legal que los autorice, para lo cual Héctor Jorge Escola señala los siguientes fundamentos:

“a) Si la actividad administrativa debe ser necesariamente ajustada al derecho, y si la misma administración está interesada en que así sea, debe de considerarse como una exigencia inherente a ese interés

⁶⁴ Sayagues Lazo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo 1959, págs. 471-472.

jurídico, la admisibilidad, sin restricciones de los recursos concurren precisamente a lograr la juridicidad de los actos administrativos;

b) Si el control administrativo encuentra su fundamento en el mismo orden jurídico, que tiende a proteger y si no es posible concebir una actividad administrativa libre de todo control tendrán siempre cabida, sin que exista un interés contrario que pueda alegarse válidamente para objetar su interposición”.⁶⁵

Sobre la procedencia de los recursos administrativos y la juridicidad de la actividad administrativa, Alvarez Gendin señala: “La administración debe respetar esta normatividad jurídico-administrativa y sus propios actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, siempre que estos actos estén dentro de la ley en el sentido material. ...Deben respetarse, pues el derecho objetivo y muy especialmente los derechos subjetivos de los administrados que al amparo del aludido derecho normativo, objetivo, posean, gocen o disfruten los particulares, incluyen las garantías jurídico- administrativas..”.⁶⁶

En relación al ordenamiento legal que establece el recurso, Emilio Margain Manautou, señala: “El recurso administrativo sólo puede

⁶⁵ Escola Héctor, Jorge, Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, págs. 218-219

⁶⁶ Alvarez Gendin, Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo, Barcelona 1960, pág. 16.

crearla una ley expedida por el Poder Legislativo o un Reglamento Autónomo expedido por el Poder Ejecutivo. Si la ley no lo contempla, un reglamento de ejecución no puede establecerlo, por cuanto que entonces estaría yendo más allá de la ley a la que le es útil coartando derechos que otorgan ordenamientos legislativos que son de mayor categoría jurídica”.⁶⁷

8.- OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El objeto principal según el criterio del recurso como prerrogativa es el de controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley y según el criterio del recurso como un derecho, es la protección del gobernado.

Es importante señalar que en un país donde existe una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados pues todo gobierno, que quiera realmente tutelar los derechos de los particulares, instrumentará los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquellas para impugnar los actos administrativos, sin excepción alguna, en cuanto a la jerarquía de su emisor, desde el Presidente de la República, hasta el agente de la

⁶⁷ Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A. México 1994, pág. 182.

policía.

Por otra parte, es importante señalar que la autoridad en algunas ocasiones cuenta con cierta discrecionalidad o parámetro legal para emitir sus resoluciones, es decir, que está facultada por la ley para decidir sobre la aplicación rigurosa o flexible de la ley, en algunas ocasiones aplica un rango mínimo o máximo, pero siempre ajustándose al derecho, sin salirse del marco legal, ya que de hacerlo, el administrado tendrá a su alcance el derecho de instancia para inconformarse.

El autor Gonzalo Armienta Hernández opina que: “El recurso administrativo es la autolimitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente”.⁶⁸

Como señala este autor, en efecto la autoridad goza de cierta facultad discrecional, para emitir sus resoluciones y en consecuencia decide la aplicación de un rango máximo, medio o mínimo, en las sanciones, ajustándose naturalmente a las disposiciones legales.

⁶⁸ Op. Cit. pág. 61

También es importante señalar que el Estado cuenta dentro de su estructura jurídico - administrativa con adecuados medios de control y cumple con el objetivo fundamental de proteger a los gobernados ante los abusos de poder y la arbitrariedad de las autoridades que rebasan el marco de legalidad, lesionando los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Por otra parte, en lo referente a los actos de los organismos descentralizados, el recurso administrativo atribuye su conocimiento a un órgano de la administración pública centralizada y constituye un control para lograr que las resoluciones emitidas por este tipo de organismos, los cuales gozan de autonomía administrativa y financiera, se ajusten a derecho, como lo puede ser el llamado recurso jerárquico.

Para Héctor Jorge Escola los recursos administrativos tienen un doble objeto: mantener la juricidad de la actividad de la administración y, garantizar subsidiariamente los derechos e intereses de los administrados.

Existen coincidencias entre la doctrina española y la nuestra en el sentido de que los recursos administrativos pueden verse desde una doble perspectiva: que predomine el respeto a las garantías de los

governados o que se defiendan a ultranza los intereses de la administración pública.

En el Derecho Español, Ramón Parada habla de recursos administrativos y reclamaciones previas a la vía civil y laboral los que son regulados por la Ley de Procedimiento Administrativo; en ambos casos, se trata de una primera vía de revisión de la actividad administrativa, pero además, en ambas técnicas se trata de impedir que la administración resulte enjuiciada sorpresivamente por los tribunales de lo contencioso administrativo, civiles o laborales.

En la doctrina española, se señala que: “La conversión del recurso administrativo en una condición del proceso contencioso - administrativo, supone que aquel es un derecho de reacción y una garantía del particular, al que se le permite alegar y discutir la validez u oportunidad de un acto o conducta de la administración; pero por otra parte, y en abierta contradicción, con esta naturaleza y finalidad garantista, el recurso administrativo aparece como un privilegio de la administración que puede, en este filtro, retrasar el enjuiciamiento de los tribunales de sus actos y conductas, mientras no se resuelven los recursos o reclamaciones o transcurre el generoso plazo de silencio establecido para entender producida la desestimación tácita”.⁶⁹

⁶⁹ Parada Ramón, Derecho Administrativo, Parte General I, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1991, pág. 632.

También en la doctrina española los recursos administrativos se contemplan con una doble perspectiva, y puede observarse el predominio de la preocupación por la garantía del administrado frente a la administración o bien llevarse a cabo la defensa a ultranza de la administración; por otra parte, el legislador, considera al recurso administrativo, como un privilegio de la administración, más que como una garantía del administrado.

El privilegio para la administración consiste en que se provoque un retraso en el inicio del proceso de carácter contencioso - administrativo, a la previa interposición del recurso administrativo, tomando en consideración los plazos cortos que se tiene para la interposición del medio de impugnación (15 días para el recurso de alzada, un mes para el de reposición y contencioso administrativo dos meses).

Los recursos administrativos ordinarios, así como los de reclamaciones previas a la vía judicial, civil o laboral, son regulados por la Ley de Procedimiento Administrativo Española. Solamente las reclamaciones de carácter económico - administrativo que constituyen el recurso previo en materia tributaria, son regulados con independencia de la citada Ley de Procedimiento Administrativo Española.

Como puede observarse existen claras diferencias entre la legislación española y la nuestra en cuanto a la concepción del recurso administrativo, el procedimiento para su interposición y plazos para presentarlo, ya que como sabemos en nuestra legislación no se dan las reclamaciones previas para retrasar el procedimiento administrativo y se excluyen en la vía administrativa las materias civil y laboral, ya que estas se conocen en los juicios que se ventilan en la vía jurisdiccional de cada una de estas ramas. Por otra parte, en nuestra legislación tampoco se considera al recurso como un privilegio de la administración para provocar un retraso en el proceso jurisdiccional y en nuestro derecho se le considera al recurso administrativo como un medio de defensa de que dispone el gobernado para evitar que la administración actúe en contra de sus intereses y violando sus garantías.

Andrés Serra Rojas, al hacer referencia al recurso administrativo, menciona que éste permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado como consecuencia de la emisión, por parte de la autoridad administrativa, de una resolución administrativa ilegítima.

Agrega el citado autor que: “En los recursos administrativos, el poder público no actúa como parte, ni participa en un procedimiento jurisdiccional, se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio

acto o el emitido por una dependencia inferior para determinar si se ha ajustado a las disposiciones legales y si es en su caso, cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales”.⁷⁰

También señala Serra Rojas que los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de las disposiciones legales.

El recurso administrativo es: “Un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades jurisdiccionales o de controles legislativos”.⁷¹

Héctor Fix Zamudio, hace referencia al carácter optativo de los recursos administrativos, y menciona: “Algunas leyes administrativas y la doctrina, consideran que estos recursos son opcionales y deben de ser libremente interpuestos por el particular afectado; esto ha producido la consecuencia que se erosione de manera paulatina el llamado principio de definitividad que impera respecto de actos y resoluciones administrativas, cuando los mismos se impugnan ante los tribunales

⁷⁰ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág 598.

⁷¹ Ídem.

administrativos y posteriormente ante los tribunales federales por conducto del principio de amparo, es decir, que no pueden reclamarse judicialmente dichos actos administrativos o resoluciones sino se agotan previamente los medios de defensa de carácter jurídico ante los cuales destacan los recursos administrativos; ya que se está llegando al principio opuesto o sea el de la opción de los propios recursos precisamente por su ineficiencia real”.⁷²

Sobre el recurso administrativo estoy de acuerdo en su objeto que puede ser: confirmar, revocar o modificar, pero la indemnización a los interesados por los perjuicios ocasionados, esto no se da en la práctica, ni se garantiza en la legislación administrativa y tal situación normalmente se aplica en materia civil.

Por lo que hace al carácter opcional de los recursos, tal situación ya se contempla en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual resulta un aspecto positivo para agilizar los recursos; en la práctica esperamos que las autoridades administrativas cumplan con esta disposición y no la utilicen como una trampa procedimental en perjuicio de los gobernados.

En la doctrina administrativa se distinguen dos situaciones diversas: “El

⁷² Fix Zamudio, Héctor, Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, Estudios de Derecho Comparado, México F.C.E. - UNAM. Estudios de Derecho Público Contemporáneo, F.C.E.- UNAM 1972, pág. 60.

recurso que se deduce a la mera determinación de la legalidad del acto administrativo; y el recurso que aparece como una segunda instancia dentro de la propia administración, en el cual el acto es considerado y se dicta una resolución.

En los recursos administrativos, los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se dictan son estrictamente administrativas”.⁷³

Juan Francisco Linares, se refiere a los recursos administrativos y a los reclamos como modos de control de la actividad administrativa, los que se promueven a instancia de los particulares y no oficiosamente; es decir, que se trata de un tipo de control que promueven sujetos ajenos al aparato estatal; incluso, pueden promoverlos los empleados públicos que se vean afectados por un acto administrativo, en defensa de sus derechos e intereses legítimos que nacen de la relación jurídica del Estado.

Las razones de la existencia de los recursos administrativos, en la actualidad, son fundamentalmente según este autor tres:

a) “La exigencia de legitimidad y protección de los derechos e intereses

⁷³ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, págs. 600- 601.

legítimos del administrado, contra las demasías del órgano que ejerce la administración;

b) La contribución que ese medio de proteger la libertad jurídica del individuo significa para la eficiente administración.;

c) La preparación de una instancia administrativa previa a la eventual etapa judicial”.⁷⁴

Bartolomé A. Fiorini, señala que: “ El recurso de revisión que tiene por objeto volver a juzgar e investigar el acto administrativo dictado por el órgano que tenía competencia definitiva, se diferencia del recurso jerárquico porque se interpone con posterioridad a la decisión definitiva revisora de un acto y también aunque se encuentre firme y consentido. El acto administrativo se revisa porque en su seno se haya la injusticia, el dolo o la arbitrariedad encubierta. Es un recurso excepcional y se interpone por motivos fundados en hechos objetivos. La institución del procedimiento administrativo ha excluido la posibilidad de que bajo la reconsideración se peticione la gracia de justicia o la rectificación sobre los actos administrativos definitivos o firmes. El recurso de revisión no es un pedido de gracia, sino la investigación del dolo y la falsía de un

⁷⁴ Linares Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1986, pág. 343.

acto que parece definitivo y legítimo”.⁷⁵

Por lo que hace a la concepción de Bartolomé A., Fiorini, sobre el recurso administrativo señalando que tiene por objeto volver a juzgar e investigar el acto administrativo dictado por el órgano que tenía competencia definitiva; en este caso considero que el objeto del recurso no es de volver a juzgar, ya que la autoridad administrativa al emitir un acto administrativo no juzga sino resuelve o emite una resolución y lo que si se considera correcto que uno de sus objetos puede ser investigar un acto administrativo para determinar su legalidad o ilegalidad.

9.- JUSTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En relación a la necesidad de los recursos administrativos como un derecho de instancia del particular frente a la administración pública Gastón Jeze, sostiene la siguiente tesis: “En un país, la ausencia de recursos jurisdiccionales, ampliamente abiertos, es una causa de perturbaciones sociales y anarquía. Todos los espíritus liberales, tienen el sentimiento de que un individuo puede ser víctima de una ilegalidad sin que exista para ello un remedio...”⁷⁶

⁷⁵ A. Fiorini, Bartolomé, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial La Ley, Buenos Aires 1968, pág. 1031.

⁷⁶ Jeze Gastón, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1948-1950, pág. 361.

Como podemos ver, este argumento que expone el autor, es plenamente válido para fundamentar la existencia de los recursos administrativos.

Alfonso Nava Negrete, por su parte, manifiesta que: “Hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades”.⁷⁷

Para este autor, es necesario tener en cuenta que el recurso administrativo se considera como un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente.

Además de lo anterior las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas.

En este caso, considero que no es una situación frecuente que el recurso administrativo sea empleado por otra autoridad administrativa, ya que lo más usual es que sea empleado por un particular.

⁷⁷ Nava Negrete, Alfonso. Recursos Administrativos en Justicia Administrativa. México. Editorial Trillas. México 1997. Pag. 42.

10.- CARACTERES ESENCIALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Los caracteres de los recursos administrativos, son todas aquellas notas esenciales o rasgos distintivos que deben de contener el medio impugnativo.

Podemos decir que no existe unificación de criterios en cuanto a los caracteres de los recursos administrativos.

En principio puede decirse que los caracteres de los recursos se derivan del procedimiento administrativo. Dentro de los caracteres podemos citar los siguientes:

A.- Sencillez.- En torno a esta característica, los recursos administrativos deben de ventilarse en forma sencilla, simple, sin complicaciones que dificulten su planteamiento y tramitación. Al régimen de los recursos administrativos se deben aplicar ciertos principios admitidos por la legislación y por la práctica diaria, tales como la limitación de la actuación de los órganos administrativos, la reducción de los requisitos, constancias y documentos para su presentación, el cumplimiento simultáneo de los actos preparatorios para su instrumentación y el mantenimiento de la unidad de la actuación

y para emitir la resolución, entre otros.

Dada la finalidad de los recursos, la sencillez de su trámite es uno de los aspectos que más favorece su planteamiento y desarrollo; permitiendo llegar a una conclusión clara, concreta y precisa, vinculada plenamente con la impugnación planteada y que, por lo tanto no pone fin de manera categórica al medio impugnativo planteado.

B.- Formalismo moderado.- En base a esta característica, los recursos administrativos deben diligenciarse con formalismos reducidos a la mínima expresión, evitando al recurrente verse envuelto en una serie de obstáculos que dificultarían la interposición del medio impugnativo.

Es importante señalar que las deficiencias de forma en que incurran los particulares, no deben ser causa, salvo excepciones justificadas y muy limitadas, de nulidades de procedimientos, caducidad de derechos y otras sanciones semejantes.

Es básico contar con formalismo moderado, ya que el rigorismo hace que los recursos administrativos pierdan su carácter de coadyuvantes al control de la juridicidad administrativa y, por lo tanto, tal rigorismo formal atenta contra aquello mismo que tiende, aparentemente, a proteger.

La administración pública, debe procurar que el recurso administrativo quede exento de un formulismo riguroso, su verdadero interés está en dar facilidades al recurrente para que este tramite el medio impugnativo para que se emita una resolución definitiva sobre un caso sujeto a impugnación.

C.- Oficialidad del procedimiento.- Los recursos administrativos son actos de control que deben de iniciarse por la acción generadora del administrado que debe de deducirlos después de lo cual la autoridad administrativa emplea el principio de la oficialidad que aplica de tal modo que dicha autoridad es la que mueve el procedimiento oficiosamente hasta que se dicte la resolución definitiva.

D.- Celeridad.- En este sentido, los recursos administrativos deben resolverse rápidamente, sin que transcurra un tiempo demasiado prolongado entre su planteamiento y su resolución definitiva.

La celeridad reviste gran importancia en el régimen de los recursos administrativos, ya que si los trámites llegan a prolongarse y la solución se dilata puede incluso el recurso perder toda trascendencia y constituir un factor de perturbación, perjudicial hasta para el interés general de la administración.

En consecuencia, la administración, no debe de escatimar esfuerzos para lograr mayor celeridad posible en el trámite de los recursos.

11.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

En relación a los elementos del recurso administrativo, no existe en la doctrina unidad de criterios, e inclusive, lo que para algunos autores son los elementos, para otros son los requisitos y viceversa.

Héctor Jorge Escola, destaca como elementos diferenciales del recurso administrativo los siguientes:

“ 1.- Impugnación.

2.- De un acto administrativo.

3.- Cumplida en la vía administrativa.

4.- Con el objeto de que se confirme, modifique o revoque el acto impugnado”.⁷⁸

⁷⁸ Escola Héctor Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, Volumen II, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1990, pág. 1202.

Por otra parte concluye este autor que un análisis en profundidad de los diferentes recursos administrativos, permite concluir que los elementos que singularizan a estos son los siguientes:

“a) Constituyen siempre una actividad de control.

b) Constituyen una actividad de control administrativo, o sea, llevada a cabo por órganos de la misma administración pública.

c) Conforman una actividad de control tipo represivo, con más propiedad de tipo correctivo.

d) Se originan por la instancia de una parte interesada, que es quien los articula y promueve determinando el objeto y la dirección de la impugnación que efectúa.

e) Aparece normalmente como forma de control de tipo jurisdiccional, llevada a cabo por la misma administración pública.

f) Se plantean y deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo que sustituya, modifique o revoque el que ha sido objetado”.⁷⁹

⁷⁹ Ídem.

Tomando como base las consideraciones anteriores, podemos conceptualizar a los recursos administrativos en sentido amplio como una actividad de control de carácter administrativo, de tipo correctivo, que se promueve a instancia de la parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de que dicho acto se modifique o revoque para garantizar los derechos e intereses de los administrados.

Emilio Margain Manautou, al hacer referencia a los elementos del recurso administrativo los clasifica en esenciales y secundarios, siendo los primeros aquellos que necesariamente deberá darse para que haga valer un recurso administrativo y los segundos, aquellos cuya ausencia no vicia o constituye una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo, es decir, que son elementos cuya omisión no origina la inexistencia del recurso.

Como elementos esenciales de validez, el citado autor señala:

“a) Que el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente; y

b) La existencia de una resolución administrativa”.⁸⁰

⁸⁰ Margain Manautou Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Editorial Jus, México 1985, pág. 39.

El recurso administrativo normalmente debe de estar previsto en un ordenamiento formalmente legislativo y, en algunos casos puede preverse en un ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo, como lo puede ser un Reglamento autónomo, Decreto Ley o Decreto Delegado.

En virtud de lo anterior, si una Ley no impone a los particulares la obligación de agotar el recurso administrativo antes de acudir a un tribunal, no puede el reglamento de dicha ley crear un recurso administrativo, ya que este ordenamiento violaría las garantías o los derechos de los particulares titulares de la Ley de Amparo o en el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos ambos formalmente legislativos, que sirven de fundamento para acudir al juicio de garantía o juicio de nulidad y ello implicará que un ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo con base en su facultad reglamentaria, de ejecución, tenga mayor garantía que el Legislativo.

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 116 señala que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, procederán los recursos establecidos en dicho Código.

Por otra parte, cabe señalar que el Poder Legislativo, no puede delegar en el Poder Ejecutivo facultades que constitucionalmente le

corresponden salvo que la propia constitución le autorice.

El mencionado autor, señala como elementos secundarios de validez de los recursos administrativos los siguientes :

- “a) Término dentro del cual ha de hacerse valer;
- b) Autoridad ante quien debe de hacerse valer;
- c) Período de admisión de pruebas;
- d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
- e) Momento en el que empieza a correr el término; y
- f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales”⁸¹

El mismo autor, menciona los requisitos de admisión del recurso administrativo a los que también clasifica en esenciales y formales, siendo los primeros aquellos que deben de estar consignados en los ordenamientos legales correspondientes y su incumplimiento por parte del recurrente dará lugar a que se tenga por no presentado el medio impugnativo; los requisitos formales en cambio, son aquellos que aun cuando no se satisfagan los requisitos por el interesado, no traen

⁸¹ Op. Cit. pág. 45

consigo el desechamiento de la inconformidad, pero si pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga, sea desfavorable a sus intereses por no haber estado la autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema.

Como requisitos esenciales para la admisión del recurso se tienen: que la inconformidad se presente por escrito; dentro del término legal; y que sea firmado el escrito por el interesado o su representante legal.

En materia administrativa en cuanto a la formalidad del recurso administrativo, puede decirse que éste no está sujeto a las mismas formalidades o tecnicismos de los recursos o juicios que se ventilan ante los tribunales, ya que en el ámbito administrativo generalmente se otorgan a los recurrentes todo tipo de facilidades para que puedan hacer valer sus derechos ante la autoridad administrativa, es decir, que los requisitos que se les exige son los mínimos.

Por lo anterior, se tiene que el recurso administrativo debe de hacerse valer por escrito, el cual puede ser redactado a máquina o bien de puño y letra.

Dentro de los requisitos formales para la admisión del recurso administrativo, el mismo autor señala:

“a) Que el escrito de inconformidad sea claro, que no sea obscuro, que permita a la autoridad entender lo que manifiesta; y

b) Que el escrito consigne los elementos siguientes:

1).- Quien promueve.

2).- Señalamiento de la autoridad responsable: quien emite la resolución que se reclama.

3).- Que se impugna: la cita de la resolución que se impugna.

4).- Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: la relación de los hechos.

5).- Que se funde la pretensión: la cita del derecho que apoya la inconformidad.

6).- Ofrecimiento de pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un

punto de derecho”⁸².

La omisión o no exposición correcta de los citados elementos puede traer como consecuencia u originar que la autoridad revisora confirme la resolución impugnada. Sin embargo, ésta está obligada a requerir al inconforme para que aclare su escrito, con el apercibimiento de ley correspondiente.

Ahora bien, como causales de improcedencia del recurso, el citado autor menciona las siguientes:

- “a).- No estar previsto en ordenamiento legal alguno
- b).- No existir el acto o resolución que se impugna
- c).- Que el acto que se impugna no es definitivo.
- d) .- Que el acto que se impugna sea general, abstracto e impersonal.
- e).- Que el acto impugnado no cause agravio o perjuicio al inconforme.
- f).- Que la resolución que se recurre no sea escrito, sino dicho de un

⁸² Op. Cit. pág. 60

funcionario.

g).- Que la resolución no sea nueva.

h).- Por desistimiento del recurrente.

i).- Por no estar firmado el escrito mediante el cual se interpone el recurso.

j).- Por no haber acreditado la personalidad del recurrente cuando se actúa a nombre de una persona física o moral, no obstante el término concedido para ello.

k).- Por no satisfacer el requerimiento hecho por la autoridad, sea para ajustar el escrito, agotando el recurso conforme a derecho o dentro del término concedido para ello”.⁸³

Héctor Jorge Escola, señala como elementos que caracterizan el recurso administrativo los siguientes:

1) Los recursos administrativos constituyen siempre una medida de control.

⁸³ Op. Cit. pág. 68

- 2) Los recursos administrativos constituyen una actividad de control.
- 3) Los recursos administrativos constituyen una actividad de control represivo.
- 4) Los recursos administrativos sólo se originan por la instancia de una parte interesada.
- 5) Los recursos administrativos constituyen formas de control de tipo jurisdiccional.
- 6) Los recursos administrativos se plantean y deducen contra actos administrativos y en procuración de otro acto administrativo.
- 7) Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juricidad de la actividad administrativa.

A continuación se detallan cada uno de los elementos de los recursos administrativos.

A.- Los recursos administrativos constituyen siempre una medida de control.

Esto se debe a que los recursos no son sino un juicio lógico-jurídico, sobre la actividad administrativa impugnada; a través del medio de impugnación se determina si la actividad se ajusta a derecho, si es legítima.

B.- Los recursos administrativos constituyen una actividad de control administrativo.

Esto es debido a que conocen de él los órganos de la misma administración, ya sean órganos especializados o comunes, a diferencia de los recursos llamados contenciosos, que están a cargo de los órganos independientes, ya que aún cuando son administrativos, no forman parte de la administración activa, manteniendo una función de tipo jurisdiccional exclusivamente.

C.- Los recursos administrativos constituyen una actividad de control de tipo represivo.

También a este tipo de actividad se le llama de tipo conectivo, ya que los recursos se interponen en contra de actos emitidos por la administración a fin de examinarlos y determinar su legalidad.

D.- Los recursos administrativos sólo se originan por la instancia de una parte agraviada.

Dicha parte agraviada, es quien los articula, promueve, determinando su objeto y dirección de la impugnación.

Aquí cabe señalar que la administración no puede oficiosamente tramitar un recurso administrativo y los actos no impugnados por esta vía resultan válidos y eficaces, sin que su ejecución pueda cuestionarse, salvo los casos en que procedan otras formas de control.

E.- Los recursos administrativos constituyen formas de control de tipo jurisdiccional.

Normalmente estos recursos se desahogan mediante una verdadera discusión entre dos partes, por un lado, la administración; por el otro, el recurrente.

F.- Los recursos administrativos se plantean y deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo.

Estos recursos proceden en contra de las declaraciones unilaterales de la administración pública, que producen efectos jurídicos con respecto de los administrados.

G.- Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa.

Con ello se garantizan subsidiariamente los hechos e intereses de los administrados.

Sergio Francisco de la Garza, también clasifica los elementos de los recursos administrativos en esenciales y de su naturaleza.

Como elementos esenciales menciona:

- “1) Una ley que establezca el recurso;
- 2) Un acto administrativo contra el que se promueve recurso.
- 3) La autoridad administrativa quien debe de tramitarlo y resolverlo;
- 4) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; y
- 5) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Los elementos de su naturaleza son:

- 1) Plazo de interposición del recurso.

2) Formalidades que deben de aparecer en el escrito de interposición del recurso.

3) Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.

4) Pruebas; y

5) Posible suspensión y requisitos de ella”.⁸⁴

H.- Elementos esenciales del recurso

1) Ley que establece el recurso.

El recurso administrativo debe de figurar en la ley respectiva en la que debe de señalarse sus características, procedimiento y requisitos para su debida tramitación.

2) Un acto administrativo impugnado.

El recurso administrativo no puede concebirse sin la existencia de un acto administrativo o resolución administrativa, contra la cual se tramite

⁸⁴ De La Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., Madrid 1991, pág. 761

el recurso con el objeto de: revocar, modificar o confirmar el acto impugnado.

3) La autoridad administrativa ante quien debe de promoverse y que debe resolverlo.

En materia administrativa, el recurso se interpone como ya se mencionó con anterioridad, ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado.

Cuando el recurrente radica en lugar distinto al de la autoridad que dictó el acto, se puede presentar el medio impugnativo ante quien le haya notificado la resolución o bien enviarlo por correo certificado con acuse de recibo.

4) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.

El acto que resulta ilegal y lesivo para el particular, debe además de lesionar un derecho subjetivo o un interés jurídico del recurrente.

Coincidimos con el criterio de Francisco de la Garza ya que no puede hacerse valer un medio de impugnación que la Ley no prevé y en este sentido, las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la Ley

les autoriza.

En este sentido, Nava Negrete, señala:

“En el campo de los recursos administrativos se distingue el derecho que da la posibilidad de impugnar un acto administrativo y el derecho material lesionado. La norma jurídica da a los administrados la posibilidad de obtener mediante un procedimiento cuya iniciación queda sujeta a su voluntad la eliminación del acto ilegal, lesivo para sus intereses”.⁸⁵

5) Obligación de dictar una resolución en cuanto al fondo.

La tramitación del recurso debe de concluir con la emisión de una resolución en la que se revoque, modifique o confirme el acto impugnado.

En este aspecto es importante señalar que el recurso administrativo se distingue del derecho de petición, ya que en éste último, la autoridad no tiene la obligación de resolver entrando a realizar un examen del fondo del asunto.

⁸⁵ Op. Cit. Pág. 59

I.- Elementos de la naturaleza del recurso.

1) Plazo de interposición y autoridad a quien se presenta.

En este sentido, el plazo para la interposición del recurso administrativo se unificó con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, la que entró en vigor el día 1° de junio de 1995, en la que se establece el término de 15 días, contados a partir del día siguiente a aquel que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. (artículo 85).

2) Formalidades

La interposición del recurso debe como ya se citó hacerse por escrito, pudiendo tal escrito presentarse elaborado a máquina o con puño y letra del recurrente.

El escrito de recurso normalmente contiene: a) el órgano administrativo a quien se dirige; b) el nombre del recurrente, su representante legal o apoderado y su firma (si no sabe firmar deberá de imprimir su huella digital); c) su domicilio o lugar designado para oír notificaciones; d) acto que se recurre; e) fecha en que se le notificó o tuvo reconocimiento

del mismo; f) agravios que se le causen; g) copia de la resolución o acto que se impugna o copia del documento con el que se haya solicitado alguna petición, de la cual no haya habido solución alguna; h) pruebas que ofrezca y que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado;

3) Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.

En la actualidad, el procedimiento para la tramitación debe de ajustarse a lo estipulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya mencionada, en la que se señala que tal procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada. (artículo 14).

4) Pruebas.

Como ya se mencionó con anterioridad, se aportarán todo tipo de pruebas que tengan relación directa con el asunto y la doctrina establece que no deben de ser contrarias al derecho o a la moral. En materia administrativa no es admisible la prueba confesional.

5) Posible suspensión y requisitos de ella.

Los efectos ejecutorios de la resolución pueden ser suspendidos

mediante el procedimiento de suspensión del acto administrativo, previo cumplimiento de ciertos requisitos. Tal aspecto también ya se unificó con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la que en el artículo 87 se establecen los requisitos para el otorgamiento del beneficio de la figura de la suspensión administrativa.

Como puede observarse, no existe unidad de criterios entre los autores antes señalados en cuanto a los elementos integrantes del recurso administrativo; el concepto de clasificación que hace Margain Manautou, en esenciales y secundarios, lo considero como el más apropiado .

En cuanto a los elementos que caracterizan al recurso administrativo a que hace referencia Héctor Jorge Escola, no estoy de acuerdo en el elemento que caracteriza a los recursos administrativos como una actividad de control de tipo represivo, ya que debe de constituir éste un medio de defensa de que dispone el particular cuando son violados sus derechos por parte de la autoridad administrativa.

Por su parte, Gonzalo Armienta Hernández señala como elementos esenciales para la procedencia del recurso administrativo los siguientes:

a) Un acto administrativo definitivo.

b) Capacidad jurídica para interponerlo .

c) Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente

12.- REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Desde el punto de vista restringido, se entiende por requisitos de los recursos administrativos aquellas condiciones que deben darse necesariamente, es decir, las cuestiones que en ellos se aduzcan.

Héctor Jorge Escola hace referencia a los requisitos de los recursos administrativos desde una triple valoración: condiciones de viabilidad del ejercicio de los recursos; la existencia del recurso como tal y la admisión de la pretensión planteada.

Cuando se habla de los requisitos de los recursos es normal hacer referencia a sus elementos y condiciones, tal y como en el derecho procesal se definen los elementos y condiciones de las acciones.

Los autores Emilio Margain Manautou y Gonzalo Armienta Hernández, coinciden al clasificar a los requisitos para la admisión del recurso administrativo en esenciales y formales.

A.- Requisitos esenciales para la admisión del recurso.

Los requisitos esenciales para la admisión del recurso deben estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento por parte del recurrente dará lugar a que se tenga por no interpuesto el medio impugnativo.

B.- Requisitos formales para la admisión del recurso.

Los requisitos formales son aquellos que aun, cuando no se satisfagan por el recurrente no traen consigo el desechamiento del medio impugnativo, pero si pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga sea desfavorable a sus intereses por no haber estado la autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema.

Nuestra doctrina y los tribunales están acordes en que el recurso administrativo no se sujete a las mismas formalidades o tecnicismos propios del recurso que se hacen valer ante un tribunal, sino que deben darse al gobernado el máximo de facilidades para que pueda acudir en inconformidad ante la misma administración.

Además se tiene el criterio que los requisitos mínimos que se exijan deben de permitirse que se satisfagan sin un rigorismo extremo .

El procedimiento en los recursos administrativos no debe ser tan

complejo como en la vía jurisdiccional, por dos razones fundamentales:

- A) Tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada.
- B) Al no existir contienda respecto de intereses privados, predomina el interés público sobre el de los particulares.

Por otra parte, el acto administrativo debe ser definitivo, esto significa que por regla general la decisión habrá de recaer sobre el fondo del asunto.

Un acto de mero trámite no podrá ser impugnado por el particular. Los actos de esta especie, en razón de su propia naturaleza no afectan su esfera jurídica , debido a que el perjuicio real lo origina la resolución definitiva , cuando adolece de un vicio de ilegalidad.

La irregularidad de los actos de trámite es manifestación de ineficiencia en la actividad de la administración pública .

Requisitos esenciales para la admisión del recurso.

Además de la definitividad del acto administrativo existen otros requisitos de admisión del recurso, los cuales de acuerdo al criterio de

Héctor Jorge Escobar son :

- a) La legitimación de las partes concurrentes al medio impugnativo.
- b) La existencia de un interés personal y directo, alegado por el recurrente.
- c) Una norma legal que garantice y respalde la pretensión del recurrente.

Requisitos formales para la admisión del recurso administrativo.

Además de los requisitos esenciales antes descritos existen los llamados requisitos formales que de ser omitidos impiden la tramitación del recurso y consecuentemente, configuran causales de improcedencia , dentro de estos podemos señalar los siguientes :

- a) Que el escrito sea claro.

Lo anterior con el objeto de que la autoridad conozca con precisión, cual es la pretensión del recurrente.

Tal requisito es muy importante, porque de una exposición clara y precisa depende en gran parte el resultado de la resolución.

b) Señalar la autoridad responsable que emitió la resolución.

Con este requisito se determinará si el acto emana de autoridad competente y evaluar en su caso, circunstancias configurativas de desvío de poder.

c) Citar la resolución que se reclama.

Cumple con el objetivo de dar a conocer a la autoridad resolutora el acto impugnado.

d) Exponer los antecedentes de la resolución reclamada.

Permitirá a la autoridad cerciorarse del verdadero sentido de la misma, por lo que estará en condiciones de emitir un juicio imparcial y corregir los vicios e ilegalidad del acto recurrido.

e) Citar los preceptos legales violados.

Debe de contener la enumeración de los preceptos legales que se hayan violado, es decir que todo recurso debe estar debidamente fundado.

Cuando el recurrente omite citar los antecedentes deberá apercibirse para que cumpla con tal requisito.

f) Señalar capítulo de pruebas.

Cuando el asunto requiera de elementos probatorios, el particular tendrá la carga de presentar las pruebas correspondientes, porque de no ser así, la autoridad estará imposibilitada para conocer la verdad de los hechos para efectuar una correcta aplicación del derecho.

Además de los requisitos anteriores, el particular debe acompañar a su escrito de demanda:

- 1) Los documentos que acrediten la personalidad del recurrente, cuando actúe a nombre de otro o de personas morales.
- 2) El documento en el que conste el acto impugnado.
- 3) Constancia de notificación del acto cuya ilegalidad se reclame, en su caso.
- 4) Las pruebas documentales en que apoye su pretensión, cuando estas se encuentren a su disposición. Si no fuese así deberá señalar el

archivo o lugar en que pueden localizarse.

Las garantías de seguridad jurídica y la defensa del gobernado, se ven obstaculizadas debido a la anarquía y la falta de sistematización de los recursos administrativos en los diversos ordenamientos legales, lo que provoca también dificultad para corregir las desviaciones de la administración contrarias a los principios de legalidad. Por ello se hace necesario promover la pertinente metodización de los recursos administrativos, observando ciertos principios rectores como son los siguientes: denominación, actos impugnables, plazo para la interposición, órgano competente para conocer y resolver el recurso, requisitos formales, documentos que se deben acompañar, pruebas admisibles, resolución definitiva, suspensión del acto o resolución impugnada y opcionalidad.

Denominación.- En cuanto a la denominación de los recursos administrativos, Gonzalo Armienta Hernández, considera que debe recibir dos denominaciones; por una parte se denominaría recurso de revisión, el cual será un recurso jerárquico, en consideración a que deberá de conocer de él la autoridad superior a la señalada como responsable de la ejecución del acto o resolución impugnada; y por la otra un recurso que se le denomine de oposición al pago de créditos fiscales y administrativos.

Para este autor, en primer término resulta pertinente reducir a su mínima expresión el abundante número de recursos que contempla nuestra legislación administrativa. Gonzalo Armienta Hernández, contempla el establecimiento de sólo dos tipos de recursos: “En primer lugar, un medio de impugnación que estará al alcance del particular cuando cualquier autoridad administrativa del orden federal, salvo aquellas específica y excepcionalmente señaladas en la ley, lesionen su esfera jurídica al emitir o ejecutar resoluciones o actos de naturaleza administrativa; y en segundo término, un diverso recurso cuyo objeto será la impugnación por parte de los afectados, de los actos y resoluciones que tengan por objeto el pago de prestaciones económicas de naturaleza tributaria o administrativa”.⁸⁶

Dicho autor, estima pertinente en relación a la denominación de los medios de impugnación nombrar al primero recurso de revisión y al segundo recurso de oposición al pago de los créditos fiscales y administrativos.

De lo anterior, resulta que el recurso de revisión será un recurso jerárquico, en consideración a que deberá de conocer de él la autoridad superior a la señalada como responsable de la emisión o ejecución del acto o resolución

⁸⁶ Armienta Hernández Gonzalo, Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. pág. 265.

impugnable.

En cuanto a los actos impugnados éste mismo autor señala que otro aspecto es la procedencia del recurso administrativo contra resoluciones o actos que trasciendan a la esfera jurídica del gobernado, dictados o ejecutados por los órganos de la administración pública centralizada o descentralizada.

El recurso de oposición al pago de créditos fiscales o administrativos, procederá contra los actos o resoluciones de los órganos de las dependencias y entidades de la administración pública, que tenga por objeto obtener el pago de un crédito de naturaleza tributaria o administrativa, previamente determinado, ya sea que se alegue que éste se ha extinguido o que su monto real sea excesivo, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora; se dicte en el procedimiento administrativo de ejecución; afecte al interés jurídico de terceros; o determine el valor de los bienes embargados en el procedimiento de ejecución.

Por otra parte, otro aspecto a considerar es el plazo para la interposición del recurso. Este aspecto en la actualidad se ha unificado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 85), estableciéndose el término de 15 días hábiles para interponer el recurso, contados a

partir del día siguiente aquel en el que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Otro rubro lo constituye el órgano competente para conocer resolver el recurso. En este sentido se dice que tal situación también se ha unificado en la ley antes citada, la que en su artículo 86 establece: “El escrito de interposición del recurso de revisión deberá de presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico ...”

Doctrinariamente se dice que el órgano administrativo que deberá de conocer y decidir esta instancia de reexamen administrativo, deberá de ser el superior jerárquico de la autoridad emisora o ejecutora del acto o resolución impugnados, pues dada su posición dentro de la estructura orgánica de la dependencia o entidad respectiva, estará en posibilidad de ejercer un control eficaz e imparcial sobre los actos de los subordinados y de esta manera adquirirá primacía el principio de legalidad, descartando cualquier otro interés de carácter personal.

Por otro lado, están los requisitos formales que deberá de satisfacer el escrito inicial de recurso, a lo que se dice que serán los estrictamente necesarios para llevar al conocimiento de la autoridad competente aquellos elementos configurativos de su procedencia, con el objeto de

que constituya una instancia sencilla mediante la cual se determine la legalidad del acto administrativo impugnado. En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 15 señala que: “La Administración Pública Federal, no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley”. Y como requisitos esenciales en su artículo 86 especifica que el escrito de recurso deberá de expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones.

III.- El acto que se recurre y la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo.

IV.- Los agravios que se le causan;

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.

Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entienden negados, deberá de acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído

resolución alguna; y

VI.- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo de acompañar las documentales con que se cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Como puede observarse, la ley no menciona dentro de los citados requisitos, que se haga referencia a los hechos, lo cual resulta necesario para obtener una idea más clara y completa del asunto de que se trate y disponer en consecuencia de mayores elementos jurídicos para emitir una resolución apegada a derecho.

En cuanto a los documentos que se debe acompañar, figuran la documental pública, en la cual se contendrá la resolución impugnada y el documento que acredite la personalidad del promovente, en el caso de que actúe a nombre de otro y las pruebas documentales ofrecidas.

Por lo que respecta a las pruebas, se omite mencionar la situación para el caso de que el recurrente no disponga de ellas en el momento del ofrecimiento de las mismas, ya que en este caso el inconforme deberá de señalar el lugar en que se encuentran y la imposibilidad que tuvo para exhibirlas, acreditando en todo caso que ya procedió a solicitarlas

para exhibirlas o bien que solicita se le requieran a quien las tenga en su poder en todo caso.

Otro aspecto a tomar en consideración es el relativo a las pruebas admisibles en los recursos administrativos. Al respecto, el autor Gonzalo Armienta Hernández señala: “Con el objeto de que el particular goce de una verdadera oportunidad jurídica para demostrar la ilegalidad del acto o resolución impugnados, deberán de ser admisibles todas las pruebas incluyéndose la confesional de la autoridad, pues no existe motivo alguno que justifique su inadmisibilidad, si se rinde mediante la absolución de posiciones por escrito, lo cual no ameritará su comparecencia ante el órgano instructor del procedimiento”.⁸⁷

En este caso, desde mi punto de vista las pruebas deberá de aportarlas el actor y no la autoridad emisora del acto impugnado y en este sentido tendrá en forma parcial la carga de la prueba, lo cual no considero correcto desde el punto de vista jurídico.

Además, es importante señalar lo relativo a la resolución definitiva, en cuyo caso resulta indispensable el señalamiento de un plazo para que el órgano revisor emita su resolución. En este aspecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 16 fracción X y 17,

⁸⁷ Op. Cit. pág. 268.

señala que la Administración Pública Federal tendrá como obligación:

X.- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, así como en los procedimientos emitidos de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo de la ley.

Artículo 17.- Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario, u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al procedimiento. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia en cuyo defecto se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá de expedirse cuando las leyes específicas procuran la resolución en sentido favorable.

En caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Esta disposición legal establece por una parte la negativa ficta para el caso de que la autoridad no emita su resolución en el plazo de cuatro meses, se entenderá que esta ha sido en sentido negativo y aquí se

señala a la autoridad la obligación de expedir la constancia respectiva sobre tal situación, lo que constituye una garantía para el gobernado y se obliga también a la autoridad a agilizar el procedimiento para dictar la resolución en el término de ley; y para el caso de que la autoridad se niegue a expedir la constancia que se le solicita, podrá fincársele responsabilidad oficial.

Sobre el plazo para dictar la resolución definitiva, Gonzalo Armienta Hernández señala:

“Considero que el plazo de diez días hábiles después de concluida la recepción de pruebas, es el más adecuado para la resolución del recurso, con el objeto de que se valoren debidamente los medios de convicción aportados y se conozca perfectamente la cuestión planteada.

En el supuesto de que durante el plazo antes indicado no se resuelva el recurso, es conveniente que se configure la resolución negativa ficta, lo cual permitirá al procedimiento acceder de inmediato a la vía jurisdiccional respectiva”.⁸⁸

En este caso, este autor difiere del procedimiento para fijar el plazo para emitir la resolución; de esta manera también se agilizaría la emisión de

⁸⁸ Op. Cit. pág. 269

la resolución y la aplicación de cualquiera de los procedimientos beneficiará al recurrente .

Por otra parte, resulta de interés la suspensión del acto o resolución impugnada. Sobre tal situación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 87 establece: “La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre y cuando:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente.

II.- Sea procedente el recurso.

III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

IV.- No se ocasione daños o perjuicios a terceros a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable, y

V.- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso la suspensión o la denegación de la ejecución, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.”

En este caso se ha unificado parcialmente lo relacionado a la suspensión sobre la ejecución del acto reclamado, en virtud de que existen disposiciones en algunas leyes administrativas específicas que no contempla la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuyo caso se recomienda integrar todos los requisitos que contemplan las leyes citadas en la ley federal en mención, a fin de que no existan lagunas al respecto.

Un aspecto discutido es la opcionalidad del recurso administrativo; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83 establece el carácter optativo del recurso administrativo al señalar: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.”

Este carácter opcional permite al recurrente elegir entre la vía administrativa y la jurisdiccional, lo que en muchas ocasiones facilitará que se obtenga una resolución más rápida sobre la cuestión controvertida. Esto naturalmente es en el aspecto teórico, pero en la práctica considero que podría constituir una trampa procesal para el interesado cuando este no agote previamente el recurso de revisión, en atención al principio de definitividad, lo que se había venido

observando, ojalá y que con la ley citada se produzca el cambio en beneficio de los interesados.

Héctor Fix Zamudio, está de acuerdo en el carácter optativo que debe de prevalecer en la interposición de los recursos administrativos y reconoció la aportación jurídica valiosa del anteproyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa elaborada en 1964 por los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elguezabal, Dolores Heduan Virues y Margarita Lomelí Cerezo, quienes consignaron en el artículo 26 de dicha ley, que era optativo agotar los recursos administrativos o acudir directamente al tribunal de justicia administrativa.

13.- CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En relación a los recursos administrativos, Andrés Serra Rojas señala su regulación en la doctrina administrativa, en la Constitución y nuestra Legislación.

En nuestra doctrina y legislación, se reconocen diversos medios de protección jurídica de los derechos de los particulares cuando estos son afectados por la acción gubernamental. Se dice que: “No bastan los buenos propósitos de la administración pública para ajustar sus actos a la ley, ni el elogio de contar con una buena legislación administrativa que asegure eficientemente el interés

general, porque se requieren medios rápidos y eficaces para restablecer los prejuicios que un acto administrativo puede ocasionar a un particular. Una administración pública lenta y poco eficaz, puede decirse que no es más que un remedio de la administración.⁸⁹

Por lo anterior, los particulares requieren garantías jurídicas que rápidamente restablezcan el derecho del lesionado y esto se logra cuando la ley ordena que la autoridad administrativa debe de examinar sus propios actos en lo relativo a la legalidad y oportunidad de los mismos.

Por su parte Enrique Pérez de León, señala que son varias las clasificaciones que se han hecho de los recursos administrativos, de las que obtenemos la siguiente:

- | | |
|--|--|
| I. Por la autoridad ante quien se hace valer. | <ol style="list-style-type: none">1.- Ante la que dictó el acto.2.- Ante una jerarquía superior.3.- Ante un órgano diferente. |
| II. Por quien lo interpone | <ol style="list-style-type: none">1.- El directamente afectado por el acto.2.- Un tercero indirectamente afectado. |
| III. Por la materia a que corresponde, dentro de lo administrativo. | <p>En atención a los diferentes actos que pueden pronunciar los Secretarios de Estado, Jefe de Departamento y autoridades dependientes de ellos.</p> <ol style="list-style-type: none">1.- Recursos administrativos establecidos en la ley.2.- Recursos administrativos establecidos en reglamentos autónomos.⁹⁰ |
| IV. Por el ordenamiento que lo establece. | |

⁸⁹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, pág. 605

⁹⁰ Pérez De León Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 14a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1993, pág. 264.

El recurso que se hace valer ante la misma autoridad que dictó el acto que se estima ilegal, ha sido denominado de reconsideración, es decir que en este tipo de recurso, un órgano administrativo vuelve a considerar una situación, para determinar si la confirma, la modifica o la anula de acuerdo con la convicción a que llegue con los elementos que el particular tiene que aportarle.

Existe la tendencia a confundir los conceptos de reconsideración con la revocación, pero ambos son distintos, ya que en la primera, debe haber petición de parte, para su tramitación; mientras que en la segunda, la autoridad actúa por si misma pudiendo variar el contenido de un acto o anularlo.

El recurso que puede interponer el particular ante una autoridad de jerarquía superior de la que dictó el acto administrativo, se le conoce con el nombre de revisión.

En términos doctrinales, las garantías jurídico- administrativas son las siguientes:

a) Remedios o recursos administrativos.

b) Remedios o acciones jurisdiccionales.

La doctrina administrativa española, clasifica los recursos administrativos desde el punto de vista de su régimen en tres grupos a saber: a) Recursos ordinarios; b) Recursos especiales y c) Recursos ordinarios excepcionales.

Jesús González Pérez, los clasifica en los siguientes términos:

“Recursos Ordinarios.- Son los que no se establecen para hipótesis concretas y por consiguiente, son admisibles siempre que no exista un precepto en contra que los excluya.

Según que el acto, objeto del recurso, haya agotado o no la vía administrativa, el derecho positivo admite dos clases:

1.- Recursos de reposición previo al contencioso administrativo que se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y ha de ser resuelto por el mismo órgano que dictó el acto objeto de impugnación.

2.- Recurso de alzada, que se da frente a los actos que no agotan la vía administrativa y ha de ser resuelto por el superior jerárquico del órgano

que dictó el acto”.⁹¹

El mismo autor, también se refiere a los llamados “recursos especiales” enunciando los siguientes: recurso contra decisiones ministeriales; recurso en materia de prensa e imprenta; recurso en materia de enseñanza media; recurso en materia del tesoro artístico; recurso contra decretos; y recurso de reposición en supuestos especiales.

Finalmente dicho autor menciona un tercer grupo o sean los recursos extraordinarios o especiales a los que define como: “Los que se dan en supuestos especiales contra actos administrativos firmes, esto, contra los que no cabe recurso ordinario o especial.”⁹²

El autor español, Rafael Entrena Cuesta, hace mención al recurso de súplica, constituyendo un recurso de alzada especial, y se interpone ante un consejo de ministros, cuando esté expresamente establecido en una ley, contra actos que de no haberse admitido dicho recurso, debería de haberse interpuesto en la vía gubernativa.

En nuestra doctrina no se da este tipo de recurso, ya que ninguna ley especial lo establece y por la situación de nuestro sistema gubernativo, tampoco se contempla la integración de un consejo de ministros con

⁹¹ González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos, 2a. Edición, Madrid 1969, pág. 45.

⁹² Op. Cit. págs. 45-46.

carácter jurisdiccional.

Por otra parte, en la doctrina francesa, en relación a los recursos administrativos, los autores: Jean Marie, Auby y Robert Ducos-Ader, señalan que los recursos administrativos son dirigidos a una autoridad administrativa que los conoce por la vía administrativa.

En el Derecho Francés, se conocen tres categorías principales de recursos administrativos:

- a) **El recurso gracioso.-** Dirigido a la misma autoridad que ha emitido una decisión.

- b) **El recurso jerárquico.-** Dirigido al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto; y

- c) **El recurso de tutela.-** Dirigido a la autoridad que ejerce control de tutela sobre la autoridad de que se queja.

En nuestra legislación a diferencia de la francesa, no se contempla el recurso de tutela como tal, pero sí se pueden formular denuncias ante la Contraloría General de la Federación, la que a través de su organismo central o por conducto de las contralorías internas de las Secretarías de

Estado, interviene como organismo de control gubernamental para ciertos actos de carácter administrativo.

14.- REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A.- Los recursos administrativos en la Constitución

En nuestro sistema jurídico la regulación de los recursos administrativos se inicia en la Constitución y se extiende a la legislación secundaria.

Por lo que hace al derecho de petición consagrado en el artículo 8° de nuestra Carta Magna, no podemos hablar propiamente de un recurso administrativo, en virtud de que el ejercicio de la petición no obliga a la autoridad administrativa a revisar sus actos. El precepto constitucional en cita, puede ejercerlo cualquier persona frente a toda clase de autoridades: Federales, Estatales, Municipales, Legislativas, Ejecutivas o Judiciales, excepto cuando la petición tenga un contenido político en cuyo caso, sólo pueden invocarlo los ciudadanos de la República.

El derecho de petición que consagra nuestra constitución, consiste en: la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad para solicitarle algo y la autoridad tiene el deber correlativo de contestar a la

petición que se le formule en breve término.

La petición que formulen los particulares a las autoridades deberá de cumplir con ciertos requisitos, tales como:

“1.- Que la petición sea por escrito.

2.- Que se eleve en forma pacífica.

3.- De modo respetuoso.

Por lo que hace a la respuesta, ésta a su vez debe de reunir tres requisitos:

1.- Constar por escrito.

2.- Darse a conocer al interesado; y

3.- Ser emitida en breve término”.⁹³

El último concepto resulta un tanto vago y al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado como término máximo para que la

⁹³ MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN, Emilio G. Rabasa y Gloria Caballero . Texto Vigente 1996. Comentado, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

autoridad conteste al peticionario, cuatro meses, dependiendo del asunto y su importancia.

B.- Los recursos administrativos en nuestra Legislación Federal.

En nuestra Legislación Federal no existe uniformidad en cuanto la nominación de los recursos administrativos, en unas leyes se les denomina de revisión, en otras de reconsideración y en otras de revocación.

En nuestra legislación, el recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo. Los recursos se plantean ante la administración y se resuelven por ésta.

Los principales recursos administrativos en nuestra legislación se encuentran dispersos en las diversas leyes y entre estos encontramos los siguientes:

a) Recurso de Revisión, llamado también por algunos autores como Rogelio Martínez Vera como de inconformidad, reconsideración o revocación. Es aquel mediante el cual los particulares impugnan la validez de la resolución administrativa, en cuanto al fondo, y en cuanto a la forma. Tiene por objeto que la autoridad jerárquica

superior, o la dependencia revise la resolución impugnada.

b) **Recurso de Reconsideración.** Consiste en que el particular afectado por una resolución administrativa, que se ha dictado conforme a los preceptos legales aplicables y por funcionarios competentes, se encuentran no obstante en una situación desfavorable y en consecuencia solicita en forma graciosa que el órgano administrativo le otorgue alguna ventaja o situación favorable para poder estar en posibilidad real de cumplir con el contenido de dicha resolución administrativa. Este tipo de recurso se interpone ante la autoridad que emitió la resolución impugnada.

c) **Recurso de Revocación.** Es el recurso administrativo por antonomasia, cuya resolución corresponde al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto recurrido.

Con motivo de la diversidad de disposiciones legales que regulan los recursos administrativos, en el año de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la que entró en vigor el 1º de junio de 1995, en términos de lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio.

Con esta ley, se pretende unificar todas las disposiciones que se

encuentran dispersas en las leyes administrativas buscando lograr una verdadera justicia administrativa. Con ello indudablemente se ha obtenido un avance importante, aunque sugiero algunas propuestas que señalaré en las conclusiones de este trabajo.

Además de lo anterior, los recursos administrativos que contempla nuestra legislación federal, se encuentran regulados en diversos ordenamientos y reciben diversas denominaciones: de revisión, de revocación, de reconsideración, de inconformidad, de oposición al procedimiento, de ejecución y algunos carecen de nominación (innominados).

Los diversos recursos, entre otros aspectos, carecen de uniformidad entre sí en cuanto a su procedencia, al plazo para su interposición, al órgano competente para su tramitación, a su procedimiento, a la suspensión del acto reclamado, así como su opcionalidad para hacerlo valer como requisito previo para acudir al procedimiento contencioso administrativo o al juicio de amparo.

1.- El recurso administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el

Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, reformada por decreto de 24 de diciembre de 1996, establece el recurso de revisión regulado en el Título Sexto, Capítulo Primero, Artículos 83 - 96.

El recurso podrán interponerlo los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o, también intentar las vías judiciales correspondientes.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del Titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

2.- Los recursos en materia de carácter fiscal.

El Código Fiscal de la Federación en sus artículos 116, 117, 120 y 121 regula el recurso de revocación entre otros, contra resoluciones definitivas que:

- ◆ Determinen contribuciones o accesorios.
- ◆ Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

- ◆ Dicten las autoridades aduaneras, y sean diversas a las anteriores.

En su artículo 118, el Código Fiscal de Federación dispone que procede el recurso de oposición del procedimiento de ejecución entre otros, contra los siguientes tipos de actos administrativos:

- ◆ Los que exijan el pago de créditos fiscales, si se argumenta que se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, si el exceso es imputable a la oficina exactora.
- ◆ Aquellos que se dicten dentro del procedimiento administrativo de ejecución, si se argumenta que éste no se ha ajustado a la ley.
- ◆ Que afecten al interés jurídico de terceros, tales como los derechos de dominio o de preferencia.

La Ley del impuesto sobre la renta en sus artículo 75 establece la procedencia del recurso de inconformidad en contra de las comunicaciones en que se haga saber al causante la existencia de diferencias entre sus gastos e ingresos en un año calendario.

3.- Los recursos en materia de carácter financiero.

La Ley Orgánica del Banco de México, en su artículo 19 establece el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, contra sanciones impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionadas con el control de cambios, en el caso de que el Poder Ejecutivo Federal lo decretase.

La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 110, señala la procedencia de un recurso innominado, en contra de las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria que impongan sanciones administrativas de las previstas en los artículos 107-109 del referido ordenamiento legal.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Generales de Crédito, en su artículo 88 señala que procede el recurso de revocación contra las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria mediante las cuales se interpongan multas por infracciones a la citada Ley o por la aplicación de sanciones administrativas previstas en el referido ordenamiento legal.

El recurso deberá de interponerse ante la Junta de Gobierno de la Comisión, cuando la sanción haya sido emitida por el Cuerpo Colegiado o por el Presidente de la Comisión o ante este último cuando

se trate de sanciones impuestas por los servidores públicos de ese organismo desconcentrado.

La Ley del Mercado de Valores publicada en el D.O.F. de 2 de enero de 1975, reformada por decreto publicado en el D.O.F. del 23 de julio de 1993, en su artículo 50, establece el recurso de revocación contra actos de autoridad realizados en los procedimientos de autorización, registro, inspección y vigilancia, imposición de multas administrativas, veto e inhabilitación, intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registro.

El recurso deberá de interponerse ante la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores, cuando la sanción ha sido emitida por ese Cuerpo Colegiado o por el Presidente de la Comisión o ante este último cuando se trate de sanciones impuestas por otros servidores públicos de este organismo.

4.- Los recursos en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F. de 31 de diciembre de 1992, reformada por decretos publicados en el D.O.F. de 10 de enero de 1994, 12 de

diciembre de 1995 y 24 de diciembre de 1996, en sus artículos 71-73, establece el recurso de revocación contra las resoluciones que dicte el superior jerárquico, mediante las cuales se impongan sanciones administrativas.

Las resoluciones podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, pudiendo optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación también será impugnable ante dicho Tribunal.

5.- Los recursos en materia de justicia agraria

La Ley Agraria, publicada en el D.O.F. de 26 de febrero de 1992, en su capítulo VI, artículos 198-200, establece el recurso de revisión en materia agraria, el que procede en contra de las sentencias de los Tribunales Agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

- ◆ Cuestiones relacionadas con límites de tierras, suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o concernientes a límites de las tierras de uno o varios pequeños propietarios o

sociedades mercantiles;

- ◆ La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales;
- ◆ La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

La revisión debe presentarse ante el Tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida en el término de 10 días posteriores a la notificación de la resolución.

Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario, sólo procederá el Juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios, en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el Juez de Distrito que corresponda.

C.- Los recursos contra actos y resoluciones de la administración pública paraestatal.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de carácter administrativo, que corresponde realizar al Poder Ejecutivo

Federal, éste se auxilia con las entidades de la Administración Pública Paraestatal, siendo estas las siguientes:

- ◆ Organismos Descentralizados;
- ◆ Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas; y
- ◆ Fideicomisos.

En términos de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son Organismos Descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Son diversos los recursos que se interponen en contra de los actos de la Administración Pública Paraestatal, sobresaliendo los siguientes:

1) Recursos en materia de inversiones.

La Ley de Sociedades de Inversión en su artículo 45, establece el recurso de revocación contra actos administrativos dictados en

cumplimiento de dicha Ley o en la aplicación de disposiciones de carácter general derivadas de la misma.

2) Recurso en materia de banca y crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Generales de Crédito en su artículo 88, señala que procede el recurso de revocación contra las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, por las cuales se impongan multas por las infracciones a dicha ley o se apliquen sanciones administrativas previstas en la misma.

La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 110, prevé la procedencia de un recurso administrativo innominado, contra las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria que impongan sanciones administrativas de las previstas en los artículos 107, 108 y 109 del citado ordenamiento.

3) Recurso en materia de valores bursátiles

La Ley del Mercado de Valores en su artículo 50, establece el recurso de revocación, contra actos de autoridad, realizados en los procedimientos de autorización, registro, inspección y vigilancia, imposición de multas administrativas veto e inhabilitación,

intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registros.

Este recurso deberá de interponerse ante la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores, cuando la sanción ha sido emitida por ese Cuerpo Colegiado, por el Presidente de la Comisión, o ante este último cuando se trate de sanciones impuestas por otros servidores públicos de este organismo.

4) Recurso en materia de propiedad industrial

La Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, en su artículo 200 establece el recurso de reconsideración, contra las resoluciones que nieguen una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial.

El recurso se presentará ante el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, en un plazo de **treinta días** contados a partir de la notificación de la resolución respectiva.

5) Recurso en materia de monopolios y concurrencia

La Ley Federal de Competencia Económica establece la procedencia del recurso de reconsideración contra las resoluciones fundadas en ella que

dicta la Comisión Federal de Competencia.

6) Recurso en materia deportiva

La Ley Federal de Estímulo al Deporte en sus artículos 40-43, establece el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones de las autoridades y organismos deportivos que impongan sanciones, sin perjuicio de entablar el recurso de inconformidad que establece el reglamento respectivo.

Agotado el recurso de reconsideración, las resoluciones podrán impugnarse por el recurso de inconformidad que se tramitará ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

7) Recurso en materia de seguridad social militar

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas en sus artículos 205 y 206, señala que es procedente el recurso de reconsideración, contra las resoluciones que emita la Junta del Instituto, en lo relativo a las prestaciones de jubilaciones y pensiones.

El recurso se interpondrá dentro del término de quince días.

8) Recurso en materia de monumentos y zonas arqueológicas

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en sus artículos 49-52 y 55 de su Reglamento establecen el recurso de reconsideración contra resoluciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El recurso podrá ser interpuesto por la persona a quien se le impuso la multa dentro del término de **cinco días hábiles**.

Se interpondrá por conducto del Instituto que impuso la sanción.

9) Recurso en materia de seguridad social

La Ley del Seguro Social en su artículo 271, segundo párrafo, señala que las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos a procedimientos administrativos de ejecución que lleven a cabo (recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución).

La Ley del Seguro Social, en sus artículos 294 y 295, establece que

procede el recurso de inconformidad contra actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social que afecten a patrones y demás sujetos obligados al pago de las cuotas de Seguridad Social, o a los asegurados o sus beneficiarios.

El recurso deberá de agotarse ante los Consejos Consultivos Delegacionales.

Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre prestaciones que establece la Ley se tramitaran ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje debiendo de agotarse previamente el citado recurso.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 162, establece dos tipos de recursos (innominados), mediante el primero de ellos se pueden impugnar ante la Junta Directiva de dicho Instituto, sus propias resoluciones que afecten intereses particulares. Si la Junta decide someter su resolución impugnada, por medio del otro recurso (innominado), podrá combatir la determinación ante la Secretaría de Hacienda.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores en su artículo 52 señala que se podrá promover el recurso de inconformidad contra actos o resoluciones del Instituto, relativos a inscripción de derechos a crédito, montos de aportación y de descuentos o de cualquier otra índole que lesione los derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de sus patrones.

10) Recurso en materia de fuerzas armadas

La Ley de Ascensos de la Armada de México, establece el recurso de inconformidad (acción o instancia), contra resoluciones que determinan, postergación o exclusión del concurso de selección para efectos de ascensos.

D.- Los recursos administrativos derogados por el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

El Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en dicha ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento.

A continuación se presenta una lista de los recursos que se derogan por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

RECURSO	LEY QUE LO ESTABLECE
Revocación	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
Reconsideración	Ley de Estímulos y Fomento del Deporte
Reconsideración	Ley de la Propiedad Industrial
Revisión	Ley Agraria
Reconsideración	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
Revocación	Ley de Quiebras y Suspensión de pagos
Reconsideración	Ley Federal de Competencia Económica
Inconformidad	Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y su Reglamento
Revisión	Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
Inconformidad	Reglamento del Registro Marítimo Nacional
Revisión	Ley Minera y su Reglamento
Reconsideración	Ley de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal
Inconformidad	Reglamento de Escalafón de la secretaría de Gobernación
Revocación	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con bienes muebles.

E.- Los recursos en Materia Electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el Libro Segundo regula los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal.

El Título Primero titulado disposición general, artículo 34, señala que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, podrán interponerse los siguientes medios de

impugnación:

a) El Recurso de Revisión; y

b) El Recurso de Apelación.

Durante el proceso electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios antes señalados, podrán interponerse los siguientes:

a) El Juicio de Inconformidad; y

b) El Recurso de Reconsideración.

Recurso de Revisión.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los Órganos Colegiados del IFE a nivel distrital y local cuando no sean de vigilancia.

Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del instituto que causen un perjuicio al interés jurídico de un partido político, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto.

Solo procederá el recurso de revisión cuando lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que dictó la resolución impugnada.

Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto superior al órgano que haya dictado la resolución impugnada.

Los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva.

Las resoluciones a los recursos de revisión tendrán por objeto la confirmación, modificación o revocación de la resolución impugnada.

Los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración son jurisdiccionales y por tal motivo no son analizados en este trabajo.

F.- Recursos que continúan vigentes en los términos del artículo 2° transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A continuación como aportación adicional a este trabajo se presenta un listado de los recursos administrativos que continúan vigentes en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los términos de lo dispuesto en su artículo 2° transitorio señalando la Ley que establece el medio impugnativo, el tipo de recurso y observaciones relativas al plazo para la interposición y en los casos que señala la ley contra que tipos de actos y ante quien se interponen.

LEY	RECURSO	OBSERVACIÓN
Ley de Información, Estadística y Geografía	Revocación	Se interpone en el término de quince días.
Ley de Navegación y Comercio Marítimo	Revocación	Se interpone en el plazo de 15 días
Ley General de Vías de Comunicación	Reconsideración	Se interpone en el plazo de 15 días
Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	Revocación	Se interpondrá contra sanciones administrativas ante la propia autoridad dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores	Inconformidad	Se interpondrá dentro del plazo de 15 días hábiles.

LEY	RECURSO	OBSERVACIÓN
del Estado (ISSSTE)		
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas	Inconformidad	Se interpondrá dentro del plazo 15 días hábiles.
Ley del Seguro Social	Inconformidad	Se interpone en el plazo de 15 días hábiles.
Ley Federal de Protección al Consumidor	Revisión	Se interpondrá en el término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución
Ley General de Educación	Revisión	Se interpone dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.
Ley Federal de Turismo	Revisión	Se interpone en el plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación
Ley de Aguas Nacionales	Revisión	Se interpone dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.
Ley de Pesca	Revisión	Se interpone en el plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.
Ley General de Población y su Reglamento	Revisión	Deberá de interponerse dentro de los 15 días siguientes al de la notificación de la resolución impugnada.
Ley de Ascensos de la Armada de México	Inconformidad	Se presentarán ante el mando dentro de los 15 días de la fecha de exclusión del ascenso.
Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marias	Inconformidad	El término para interponer el recurso será de 15 días a partir del día siguiente al de la notificación del correctivo disciplinario.
Ley de la Industria Cinematográfica y su Reglamento	Revisión	Se interpondrá ante la SEGOB contra las sanciones que imponga el Director General de Cinematografía dentro del término de 15 días.
Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento	Revisión	Se interpondrá en contra de las sanciones que impongan las Direcciones Generales y Cinematografía, dentro del término de 15 días.
Ley Federal sobre Meteorología y Normalización	Revisión	El recurso se interpone en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (15 días).
Ley Federal de turismo	Revisión	Se interpone en el término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución.
Ley del Petróleo	Reconsideración	Se interpone en el término de 15 días siguientes a la fecha de la notificación
Ley General de Población	Revisión	Deberá de interponerse dentro del término de 15 días siguientes a la fecha de notificación.
Ley Forestal	Revisión	Se interpondrá en términos de los dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley General del Equilibrio Ecológico y	Revisión	Se interpondrá en el término de 15 días

LEY	RECURSO	OBSERVACIÓN
la Protección al Ambiente		hábilés siguientes a la fecha de su notificación.
Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica	Revisión	El recurso se interpondrá dentro de los 15 días siguientes ante el Secretario de Gobernación.
Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión	Innomidado	Se interpondrá dentro de los 15 días siguientes ante el Superior Jerárquico de quien impuso la sanción.

CAPITULO IV

LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

1. JUSTIFICACIÓN DE LA LEY. 2. CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3. DISPOSICIONES DE TRASCENDENCIA QUE CONTEMPLA LA LEY. 4.- REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 5. DEFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 6.- LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA LEY.

Dentro del programa de la reforma administrativa, el Poder Ejecutivo, con miras a lograr una auténtica justicia administrativa, tomando en consideración la existencia de prácticas viciosas en el ámbito administrativo y la necesidad de simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares, observó la necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, buscado con ello, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

En mi concepto, la función administrativa se ha visto afectada por elementos nocivos, como lo son: la multiplicidad de leyes que regulan

la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir las leyes; la lentitud en los trámites administrativos que hay que agotar ante la administración; deficiencias de funcionarios públicos e inseguridad e indefensión jurídicas existentes en algunas instancias de la administración .

Todo lo anterior, en consecuencia, ha hecho necesaria la existencia de un ordenamiento legal que unifique las disposiciones que se encuentran dispersas en algunas leyes, en lo referente a: la definición de los principios fundamentales, aspectos relativos a la competencia y elementos que integran el acto administrativo entre otros. Se observa además una anarquía legislativa en el ámbito administrativo, respecto a los citados principios, ya que cada ley administrativa contiene sus propios procedimientos, fija sus principios, los cuales en algunas ocasiones son contradictorios, dando origen a la existencia de una inseguridad jurídica.

Además, es innegable también que por la pluralidad de actividades que puede y debe de desarrollar la administración pública, se hace necesario contar con procedimientos especiales y en el caso concreto, con un ordenamiento legal que instituya un sólo procedimiento que regule las actividades de la administración pública a través de principios aplicables a todos los órganos que la integran, en el marco de un

procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr contribuir así al logro de la justicia administrativa.

2. CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La citada ley contiene seis títulos, noventa y seis artículos y tres artículos transitorios.

El Título Primero, en su capítulo único, hace referencia al ámbito de aplicación y principios generales, señalando que la ley es aplicable a toda la Administración Pública Centralizada, por lo que se excluye a la Paraestatal, excluyéndose además de su aplicación a: Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuradurías General de la República, Agraria, Federal del Consumidor, Fideicomisos Públicos, Empresas de Participación Estatal, Asociaciones, Sociedades y asimilados a estas al igual que las materias de índole fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica.

Las excepciones de la aplicación de la ley es justificable, ya que se trata de entidades que por la naturaleza de las funciones que tienen encomendadas por la propia constitución, sus leyes orgánicas,

reglamentarias y diversos ordenamientos legales, cuyas funciones se encuentran perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas; además de que sus actividades se encuadran más en el ámbito de las relaciones jurídico - privadas de carácter civil o mercantil, que en las actividades de carácter administrativo. Sin embargo, se considera que tal situación no las excluye de que éstas sean reguladas por sus propias leyes y queden sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de la autonomía de gestión.

Se dispone en la ley que ésta se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma y que por otra parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez supletoriamente a esta ley en lo conducente. Tal parece que esta disposición se contrapone con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la misma ley, en el que se establece que: “Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento.....” .

El título segundo contiene cuatro capítulos en los que se establece entre otros aspectos el régimen jurídico de los actos administrativos (sus elementos y requisitos); las figuras de la inexistencia, nulidad, anulabilidad, eficacia y extinción del acto administrativo.

En suma, en dicho título se establece la normatividad relativa a los principios de competencia que se encuentra dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad en el sentido de que la competencia tiene su origen en la ley y por su naturaleza es de carácter irrevocable.

El título tercero, hace referencia al procedimiento administrativo, las disposiciones generales que lo rigen; impedimentos, excusas y recusaciones de los servidores públicos; los términos y plazos a que se sujetan las actuaciones y diligencias administrativas; el derecho de los particulares al acceso a la documentación e información contenidos en los expedientes administrativos; procedimiento a que se sujetarán las notificaciones y su impugnación; iniciación y trámite de los escritos de inconformidad; terminación del procedimiento; procedimiento para las visitas de verificación y los requisitos que deben de llenar las actas de inspección.

El título cuarto, se refiere a las infracciones y sanciones administrativas aplicables.

El título quinto, señala las medidas de seguridad dictadas por las autoridades para proteger la salud y seguridad pública.

El título sexto, establece las disposiciones generales que regulan el recurso de revisión.

En los artículos transitorios de la ley se establece su entrada en vigor el primero de junio de 1995; su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue dada a conocer el cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; por medio de ella se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la misma, en particular, los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por ese ordenamiento.

3. DISPOSICIONES DE TRASCENDENCIA QUE CONTEMPLA LA LEY.

Destacan nuevas figuras jurídicas entre estas las de indubio pro actione, que consiste en otorgar continuidad al procedimiento contencioso administrativo hasta lograr su resolución, siempre y cuando no exista una causa suficiente que impida su prosecución; el de “oficiosidad” que consiste en otorgar la facultad de iniciar el procedimiento administrativo a la propia autoridad administrativa; e impulsar el procedimiento hasta dictar la resolución administrativa, obligándola a desplegar toda la actividad necesaria para tal efecto; el del “silencio

administrativo”, que consiste en establecer las consecuencias que se producen en caso de que la autoridad no conteste en un plazo determinado una petición del particular, efectos que podrán consistir en el principio de la negativa ficta, salvo en aquellos casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de positiva ficta y el “acceso a la información”, que consiste en que el particular tiene derecho a que se le informe sobre el contenido del expediente, informes y acuerdos del mismo, salvo en los casos de asuntos relativos a materias de carácter reservado, como lo son los relacionados con la defensa y seguridad nacional y materias protegidas por el secreto industrial, comercial o bien asuntos en que exista una disposición legal que lo prohíba.

4.- REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Con fecha 26 de noviembre de 1996, el Ejecutivo Federal presentó un Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y otras, siendo la Cámara de origen la de Senadores, en la que se turnó a Comisiones con fechas 5 y 6 de diciembre del mismo año; se le dio primera y segunda lectura, siendo aprobada, se turnó con fecha 9 de diciembre a la Cámara revisora (Cámara de Diputados) en

donde fue turnada a Comisiones los días 9 y 10 del mismo mes, se dio primera y segunda lecturas aprobada, pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre y entró en vigor al día siguiente.

Se reforman de la Ley antes citada los siguientes artículos: “Artículo 1º párrafo segundo, artículo 6 y 17 en su párrafo primero, 35 segundo párrafo, y artículo 86; se adicionan los artículos 4-A, 17-A, 17-B y un último párrafo del artículo 35; y se derogan las fracciones VI y XI del artículo 3, para quedar como sigue:

Artículo 1º.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria, laboral y ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4-A de ésta Ley.

Es justificable la reforma al excluir del ámbito de aplicación de la Ley la

materia de prácticas desleales de comercio internacional, toda vez que los procedimientos que se aplican a dicha materia tienen una naturaleza de carácter contencioso y se tramita en forma de juicio, por lo que en consecuencia es necesario aplicarles un trato diferente al de los demás procedimientos administrativos.

Artículo 3.-

Se derogan las fracciones VI y XI que establecen:

VI. Estar fundado y motivado debidamente;

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

XII a XVI

Artículo 4-A.- Cuando las dependencias de la Administración Pública Federal elaboren anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas con incidencia en la capacidad económica a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentarán a ésta una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica quien, cuando así lo considere, podrá emitir un dictamen público sobre la misma.

La manifestación citada no será necesaria en materia de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y contratación de servicios por parte del Gobierno Federal, así como en lo relacionado con el patrimonio inmobiliario y mobiliario federal.

Aquí se establece a todas las dependencias federales la obligación de

elaborar una manifestación de impacto regulatorio en relación a los proyectos de disposiciones de carácter general o de reformas que se propongan, cuando a juicio de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial dichas normas pueden tener incidencias en la actividad económica. Dicha manifestación permitirá evaluar el impacto económico de las normas, a fin de evitar que se impongan gastos innecesarios a las Empresas Productivas.

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente ley producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

En esta disposición se precisa que cuando proceda la nulidad de un acto administrativo, será el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido quien deba hacer la declaración respectiva, excepto cuando el acto impugnado provenga del Titular de una dependencia en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo titular.

Artículo 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la

resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

Con la modificación de la redacción del artículo 17, se aclara la forma en que operan la negativa y la afirmativa fictas, ya sea que transcurran los cuatro meses de la presentación de las promociones ante la autoridad o antes en el caso de que esté previsto un plazo menor en otros ordenamientos.

Con el objeto de evitar dilaciones innecesarias se establece un plazo específico para que la autoridad expida la constancia respectiva para los efectos de la afirmativa y negativa fictas.

Artículo 17-A .- Cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá de prevenir al interesado por escrito y por una sola vez, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se señale otro plazo, dicha prevención deberá de hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad, y, cuando éste no sea expreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

Notificada la prevención se suspenderá el plazo para que la autoridad administrativa resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que el interesado conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, la autoridad desechará el escrito inicial.

Si la autoridad no hace requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

Artículo 17-B.- Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste empezarán a correr el día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.

Con el objeto de evitar que los trámites que se realizan ante la autoridad se dilaten innecesariamente cuando las solicitudes no se encuentren debidamente requisitadas, se establece la obligación de la autoridad de requerir al recurrente para que subsane las irregularidades dentro de los cinco días hábiles siguientes al requerimiento.

Dicho requerimiento deberá de hacerse dentro del primer tercio del plazo legal de respuesta de autoridad, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial del recurso. En caso de que el particular no subsane, las irregularidades motivo de la prevención, la autoridad deberá de resolver de inmediato desechando la solicitud correspondiente.

Por otra parte, si la autoridad no lleva a cabo el requerimiento mencionado dentro del plazo legal, no podrá desechar la solicitud o el recurso por falta de información adicional o bien porque no está debidamente requisitado.

El señalamiento de los plazos de respuesta de la autoridad tiene por finalidad precisar la forma de computar dichos plazos y otorgar seguridad jurídica a los particulares para la atención de sus peticiones especialmente cuando, ante el silencio de la autoridad, surta efectos una respuesta ficta.

Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;*
- II. 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;*
- III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.*

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá remitirse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

Esta disposición tiene por objeto agilizar los procedimientos ante la administración pública federal y permitir que los particulares conozcan con mayor oportunidad y rapidez el resultado de sus gestiones y aprovechando los medios de comunicación modernos de que se dispone en la actualidad.

5.- DEFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Primero, Capítulo Único, omite contemplar los conceptos jurídicos fundamentales en materia administrativa que faciliten su interpretación y aplicación, por lo que es menester se le adicione un artículo en el referido capítulo que contemple diversas definiciones entre otras las siguientes: Acto Administrativo, Anulabilidad y Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, la Ley en su Artículo 1° es imprecisa porque únicamente hace referencia en forma generalizada a la Administración Pública Federal Centralizada y no define que órganos del Gobierno Federal la integran.

Además, presenta vaguedad en cuanto a que no determina con precisión la autoridad competente para su aplicación.

Resulta imprecisa al enumerar diversos rubros de materias que excluye la ley sin precisar los ordenamientos legales específicos, lo cual origina confusión para su aplicación.

B.- En su Artículo 2° establece la supletoriedad de la Ley en forma genérica al citar “leyes reguladas por la misma” sin enunciar éstas, lo que se considera necesario para su debida aplicación.

Resultan contradictorias las aplicaciones supletorias a otras leyes y al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que resulta incongruente.

La Ley por una parte resulta ser una ley marco y por otra reviste un carácter supletorio por el que prevalecen todas las disposiciones de las leyes administrativas y solo en caso de omisiones en cada ley, o de remisión expresa, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo. En este sentido, debemos de tomar en consideración que la supletoriedad de la ley es una figura jurídica que opera cuando existiendo otra en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, por lo que resulta necesario recurrir a otro cuerpo de leyes para precisar sus particularidades; es un principio de derecho que la aplicación de la supletoriedad de un ordenamiento por otro, el que pretende suplir, los señale expresamente en alguno de sus numerales y que además señale la jerarquía de las leyes aplicables.

El mismo numeral es contradictorio, porque parece establecer una superioridad jerárquica de la Ley Federal de Procedimiento sobre otras leyes y que esta regula a otras leyes administrativas, lo cual no tiene ningún fundamento legal en virtud de que todas las leyes ordinarias o secundarias tienen la misma jerarquía, es decir que tienen el mismo rango y no hay prevalencia de unas sobre otras.

C.- En el Título Segundo, Capítulo Primero, establece el régimen jurídico de los actos administrativos. El referido Título no corresponde a una ley que regula el procedimiento, porque su contenido es de carácter eminentemente sustantivo y en consecuencia es incongruente que una ley supletoria regule el acto administrativo, que es sujeto de regulación de diversas leyes que se aplican en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, considero que la regulación que pretende hacer la ley en relación al acto administrativo, no es integral, sistemática y con aplicación de la lógica jurídica. Por lo tanto considero que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo una normatividad de carácter supletorio, no puede regular en forma integral el acto administrativo, pues esto implica que se aplique en primer lugar la ley primogenia que rige cada materia y sólo supletoriamente se aplicaría la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley ni en su Título Primero, ni en el Segundo, establece una definición de Acto Administrativo, el cual debería de enunciarse o describirse para mayor comprensión.

En el Artículo 3 en forma general hace referencia a los elementos y requisitos del acto administrativo como si fueran del mismo tipo, haciéndose necesario diferenciarlos o separarlos, por referirse a cuestiones distintas de acuerdo a nuestra doctrina y legislación.

En el Capítulo Segundo, regula la nulidad y anulabilidad del acto administrativo y en el Artículo 5, señala que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos en la Ley y demás leyes administrativas producirán la nulidad o anulabilidad del acto, pero no precisa cuando se

trata de omisión y cuando de irregularidad que son situaciones distintas.

6.- LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

La jurisprudencia administrativa constituye una fuente del derecho administrativo, al igual que lo son: la ley, el reglamento, los convenios o tratados internacionales y la doctrina.

Es importante señalar que las sentencias o fallos que emiten los tribunales administrativos corrigen los errores o bien las lagunas existentes en las leyes o reglamentos gubernativos, dando lugar a las nuevas normas que se introducen a los ordenamientos administrativos en vigor; y con ello, además se tiende a resolver los problemas de interpretación o alcance de un determinado precepto.

En ambos casos, las sentencias o fallos pueden llegar a constituir jurisprudencia que obliga en juicios futuros similares a resolverse en la misma forma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107 fracción XIII y la Ley de Amparo, en sus artículos: 192, 193, 195 y 195 bis, señalan cuándo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus Salas y Tribunales Colegiados de Circuito,

establecen jurisprudencia y a quiénes obliga ésta.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 13 precisa cuando su Sala Superior, establece jurisprudencia obligatoria para sus Salas Regionales.

En suma, la jurisprudencia administrativa puede ser emitida por: 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2.- los Tribunales Colegiados de Circuito; 3.- el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en relación a los recursos administrativos en materia general, así como Tesis Aisladas.

En relación a la aplicación del principio de definitividad, en los recursos administrativos, en su jurisprudencia No. 86 establece: “LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CUANDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.- De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el Decreto de 3 de enero de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril del mismo año, en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación (28 de

octubre de 1968), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puede ser modificado, revocado, será optativo por el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley a través del juicio de amparo.

Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal es procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a reconocer previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencias a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses.”

Séptima Época, Primera Parte.

Volumen II, página 16 A.R. 3186/69 Carmen Basurto de Sánchez García. unanimidad de 16 votos.

Volumen 109 - 114, página 117. A.R. 5981/76, Jaime Valdés Mar, unanimidad de 18 votos .

Volumen 127-132, página 228 A.R. 3593/78, Victoriano Ayala Juárez y otros, unanimidad de 18 votos.

Volumen 139-144, página 196, A.R. 3529/77, Distribuidora Intermex, S., unanimidad de 17 votos, (Tesis de Ejecutorias), 1917- 1985,

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tribunal Pleno, 1985, página 172).

En la doctrina Española, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada en el año de 1985, en su artículo 12.3 prohíbe a los jueces emitir reglas o disposiciones de carácter general acerca de la interpretación de las leyes que se hacen extensivas tales disposiciones a los tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial, dictar instrucciones de carácter general o particular dirigidos a sus inferiores sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico, que lleven a cabo, en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Como puede verse en la disposición anterior, contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, teóricamente se prohíbe la aplicación de la figura de la jurisprudencia, pero en la realidad no es así, ya que la jurisprudencia tiene su aplicación real y se constituye de hecho y de derecho en una fuente eficaz del derecho, recobrando mayor importancia que la costumbre y los principios generales del derecho.

En la misma forma, en la doctrina Española, la jurisprudencia posee en la vida del derecho una eficacia, condicionamiento de la actividad de los sujetos igual o mayor que las normas vigentes; en ese sentido Ramón

Parada menciona: “La doctrina jurisprudencial se adhiere a las normas como una segunda piel, limitando o ampliando su sentido, en todo caso concretándolo y modificándolo de tal forma que las normas no dicen lo que dice su texto, sino lo que los tribunales dicen que dice de forma inevitable, conscientemente o no, la doctrina jurisprudencial termina creando derecho”.⁹⁴

Por otra parte, en la misma doctrina, los jueces y tribunales se ven impulsados a seguir los criterios interpretativos emitidos por los órganos judiciales superiores por razón de coherencia o para evitar la revocación de sus fallos, de tal forma que la observancia del precedente judicial es, además, una conducta jurídicamente exigible en virtud del principio constitucional de igualdad tutelado en el artículo 14 de la Constitución Española, que prohíbe que dos o más supuestos de hecho substancialmente iguales puedan ser resueltos por otras tantas sentencias de diferente contenido en forma injustificada.

Por otra parte, el citado autor hace referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, en su artículo 5.1 establece: “La constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretan y aplican las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme

⁹⁴ Parada Ramón, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera Edición, Ediciones Jurídicas S.A. Marcial Pons. Madrid 1991, pág. 83

a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el tribunal constitucional en todo tipo de procesos”.⁹⁵

Juan Francisco Linares, menciona que en el Derecho Argentino la jurisprudencia se conceptúa como: “La concordancia actual o potencial de sentencias judiciales en cuanto o a su ratio decidendi”.⁹⁶

El citado autor menciona que en el referido derecho, también se dice que: “Cuando se trata de una orden jurídica de derecho legítimo, esa sentencia consiste en normas individuales dictadas en aplicación de normas escritas, habida cuenta del papel constructivo del juez a través de la interpretación para casos claros, oscuros y no previstos”.⁹⁷

Además de lo anterior, esas sentencias son fundadas en la ley que regulan a su vez los actos y hechos de ejecución y de aplicación.

Juan Francisco Linares; asimismo señala: “La jurisprudencia como concordancia de fallos “no es fundamento en el concepto de que suministre normas sino fundamentalmente en cuanto implica que sirve para dar objetividad a una sentencia por la sola circunstancia de sus precedentes similares, actuales o potenciales debidamente sistematizados”.⁹⁸

⁹⁵ Op. Cit. pág. 84

⁹⁶ Linares, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1986, pág. 85

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ídem.

Carlos Cossio, en cuanto a la jurisprudencia sostiene que: “Es un hecho y no una fuente de derecho, en el significado tradicional y dominante del vocablo “fuerte” . La jurisprudencia no crea normas -ni siquiera individuales-, sino que son las sentencias las que las crean, por supuesto que como normas individuales, pese a que concuerden en sus contenidos esenciales con otras”.⁹⁹

Como puede observarse, en la Doctrina o Derecho Argentino, la jurisprudencia no se considera como una fuente del derecho y se dice que no es generadora de normas de ningún tipo, lo cual no concuerda con nuestra doctrina, ya que la referida doctrina extranjera la considera un hecho social aislado de la sentencia a la que sí considera creadora de normas; en nuestro derecho mexicano, la jurisprudencia forma parte de las sentencias dictadas por los tribunales federales.

Por otra parte, Juan Francisco Linares, señala: “En la jurisprudencia el valor positivo de orden es predominante y el cambio de jurisprudencia, así sea inicial y sólo potencial, desplaza el valor orden para salvar, mediante el nuevo criterio, la seguridad, la paz, solidaridad que antes se daba con el criterio de orden abandonado. El orden reaparecerá cuando

⁹⁹ Cossio Carlos, *El Derecho en el Derecho Judicial*, 3a. Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1967, pág. 203.

aparezca la nueva concordancia de fallos”.¹⁰⁰

En el Common Law, la jurisprudencia administrativa se diferencia de la materia civil, en que la sentencia “precedente”, es una especie de trampolín mediante el cual se salta de la norma individual de la sentencia a la plena norma que involucra, es decir, de la norma individual del precedente, a la norma general que en ella se aplicó para aplicarla después al caso singular en estudio, según las circunstancias de este y su analogía con los de aquel. Pero esa norma general no es la puesta por el Estado-Legislator como en el sistema de carácter civil, sino la determinada como vigente por la costumbre vista a través de casos judiciales.

En el Derecho Administrativo Argentino referente a materias no legisladas, la jurisprudencia tiene su cometido como en el derecho común, salvo ciertas diferencias relativas a lo que es la interpretación en materia de determinados aspectos de la extensión interpretativa y de ciertos principios de derecho administrativo, como el de ejecutoriedad “propia” de los actos administrativos, la protesta previa y el solve et repete en materia tributaria y otras.

El citado autor, en cuanto a la jurisprudencia administrativa en el

¹⁰⁰ Linares Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1986, pág. 86.

Derecho Argentino señala: “Es de observarse que no tiene la fuerza de convicción de la judicial por su falta de publicación sistematizada y porque la doctrina de un decreto u otro acto administrativo tiene poco peso para impedir que otro lo modifique sin mayor escándalo jurídico. En cambio, las decisiones de ciertos órganos administrativo -jurisdiccional, como el tribunal de cuentas, el tribunal fiscal, el tribunal de faltas, dan pie a una jurisprudencia con cierta fuerza de convicción y estable”.¹⁰¹

La jurisprudencia es el argumento de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales y se considera como una fuente indirecta del derecho administrativo.

También podemos decir que la jurisprudencia es fuente fecunda del derecho administrativo, pero ella no resuelve sola el dualismo irresoluble que existe entre la ley administrativa y la vida del derecho, ni que la primera pueda substituir a la función legislativa pero el análisis cuidadoso de la interpretación de la ley, ya sea extensiva, restringida o deformante, a través de las norma legal concordante con los intereses sociales, va formando en consecuencia un verdadero derecho por medio de la jurisprudencia, que a su vez va evolucionando de acuerdo a las exigencias de la sociedad.

¹⁰¹ Op. Cit. pág. 87

Por su parte Jorge Olivera Toro menciona que en el sistema jurídico Francés, el Derecho Administrativo, es producto casi exclusivo de la jurisprudencia y se ha dicho que: “Es siempre motivo de asombro para quien analiza la obra jurisprudencial del Consejo de Estado constatar cuan insignificante es la base legislativa sobre la que reposan”.¹⁰²

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Política, en su título cuarto hace referencia a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y sus numerales previenen:

Artículo 192.- La jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para estos en tratándose de la que decretó el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo Locales y Federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros si se trata de jurisprudencia en Pleno o por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

¹⁰² Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1988. págs. 108 - 109

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de Tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Artículo 193.- La jurisprudencia que establecen cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, Los Tribunales Militares, del Fuero Común y de los Estados y del Distrito Federal y los Tribunales Administrativos y del Trabajo Locales o Federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

Artículo 194.- La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se promuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observan las mismas reglas establecidas por esta ley para su formación.

El Código Fiscal de la Federación, contiene un Capítulo que hace referencia a la jurisprudencia considerada ésta como precedente, y en sus numerales: 259, 260 y 261 previene:

Artículo 259.- Precedente: tesis que lo constituyen.

Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las salas regionales del tribunal fiscal de la federación constituirán precedente para la sala que las haya sustentado así como para las otras que conozcan de casos iguales, cuando hayan sido publicadas en la revista del tribunal.

Las tesis que sustente la sala superior al resolver los juicios con características especiales, a que se refiere el artículo 239 bis, constituirán precedentes para el tribunal a partir de su publicación en la citada revista cuando una sentencia dictada por una sala del tribunal fiscal de la federación quede firme, la sala de que se trate aprobará la tesis que constituye precedente, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de los que haya dictado, hecho lo cual la Sala Superior ordenará la publicación en la revista del tribunal.

Artículo 260.- DESACUERDOS CON PRECEDENTE.

Cuando las salas regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, expresarán en la sentencia las razones por las que dejan de aplicarlo y enviarán a la Sala Superior copia de la misma para que se resuelva el que deba prevalecer.

CONTRADICCIONES DE SENTENCIAS.

En caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del tribunal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las partes en los juicios en que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante la Sala Superior para que esta decida cual tesis deba de prevalecer.

La resolución que pronuncie la Sala Superior en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Artículo 261.- JURISPRUDENCIA OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Al recibir la sentencia que deje de aplicar algún precedente o la denuncia de contradicción, la Sala Superior establecerá la tesis que deba de prevalecer, misma que constituirá jurisprudencia obligatoria

para el tribunal siempre que se apegue a jurisprudencia que, en su caso, hayan formado los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

También constituirá jurisprudencia la tesis sostenida por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, previstos en el artículo 239 bis, siempre que se sustente en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y cumpla con los requisitos señalados en el párrafo anterior.

La Sala Superior deberá aprobar la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro que corresponda, y ordenará su publicación en la Revista del Tribunal. Una vez formada la jurisprudencia respectiva señalará también la numeración progresiva que le corresponda.

JURISPRUDENCIA: MODIFICACIÓN.

Los magistrados de la Sala Superior, podrán proponer a ésta que modifique su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen; las Salas Regionales, también podrán modificar, expresando a la Sala Superior los razonamientos que sustenten la propuesta.

RESOLUCIONES QUE CONTRAVENGAN LA JURISPRUDENCIA.

Cuando una Sala Regional dicte una resolución o sentencia contraviniendo la jurisprudencia del Tribunal, La Sala Superior solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha resolución o sentencia que le rindan un informe y, una vez confirmado el incumplimiento, los apercibirá y, en caso de reincidencia, les aplicará la sanción que corresponda en términos de la ley de la sentencia.

Como puede observarse en las disposiciones antes citadas la jurisprudencia administrativa difiere de la jurisprudencia en general, ya que la primera puede constituirse con tesis sostenida por la Sala Superior, cuando ésta emita tres resoluciones en un mismo sentido ininterrumpida y ninguna en contra. En este sentido considero que debe de unificarse la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación con la emitida por la Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados.

Gabino Fraga, al referirse a las fuentes del Derecho Administrativo, señala que: “En principio la jurisprudencia no debe de considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, de tal manera que, por regla general, la jurisprudencia, como la costumbre constituye un medio importante

para fijar la interpretación de las leyes .

Sin embargo, creemos que es posible reconocer a la jurisprudencia el carácter de fuente indirecta del derecho administrativo, cuando emana de la Suprema Corte de Justicia, siempre que haya cinco ejecutorias conformes, no interrumpidas por otra en contrario”.¹⁰³

Es importante señalar que la jurisprudencia así formada, es obligatoria para todos los tribunales tanto federales como locales, ya que son estos los que normalmente conocen y resuelven los actos de la administración, y ésta tiene que sujetarse invariablemente a dicha jurisprudencia para evitar que surja la invalidez de actos subsecuentes.

Serra Rojas, al referirse a la multiplicidad de los recursos administrativos menciona la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aludiendo lo siguiente:

“PLURALIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar un acto

¹⁰³ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 32a. Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 115

administrativo, la administrativa y la judicial y ya se ha hecho uso de la primera porque aun cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se refuta atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigir la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de los interesados, y sí con notable perjuicio para los mismos por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento pero sobre la misma cuestión. Ya resuelta en un procedimiento optativo,- tesis 509 Segunda Sala, página 835”.¹⁰⁴

De lo anterior, tenemos que aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar un acto administrativo, como se señala en el contenido de la citada tesis jurisprudencial .

Gonzalo Armienta Hernández, al mencionar los recursos administrativos señala la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y enumera la jurisprudencia número 86 señalando: “LEYES RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA . CUANDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.- De acuerdo con el

¹⁰⁴ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo Segundo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. págs. 610 - 611

criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el decreto de tres de enero de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de 30 de abril del mismo año, en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación. (28 de octubre de 1968), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal es procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recurrir previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencia a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses”.

Séptima época, primera parte.

Volumen II, página 16 .A.R. 3186/ 69, Carmen Basurto de Sánchez García, unanimidad de 16 votos.

Volúmenes 109-114, página 117, A.R. 5981/76, Jaime Valdez Mar, unanimidad de 16 votos.

Volúmenes 127-132, página 228, A.R. 3460778, Concepción

Bustamante y Coags., unanimidad de 18 votos.

Volúmenes 127-132, página 228, A.R. 3593/78, Victoriano Ayala Juárez y Otros, unanimidad de 18 votos.

Volúmenes 139-144, página 196, A.R. 3520/77, Distribuidora Intermex S., unanimidad de 17 votos.

(Tesis de ejecutorias 1917.1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tribunal Pleno, 1985, página 172)”.¹⁰⁵

El citado autor Armienta Hernández, dentro del tema de los recursos administrativos señala la simplificación que se emplea en materia administrativa en lo relativo a los formulismos y las exigencias de expresión, otorgándose en consecuencia todo género de facilidades para que la tramitación de los medios de impugnación pueda realizarse con rapidez y eficacia y que tales aspectos sean observados tanto en la legislación como en la jurisprudencia y cita la tesis que señala:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS; FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS .- La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictaminadas por la autoridad; que

¹⁰⁵ Armienta Hernández Gonzalo, Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, pág. 287

los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho que la ley determine; la autoridad ante quien deba de presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y en la jurisprudencia y se ha procurado no sólo simplificarlas sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, este criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de

los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal el asegurar la juricidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión cuando sea posible su obscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo ocurre no sólo a la defensa de sus derechos o intereses sino también en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa y de que no exista interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración”.¹⁰⁶

Amparo directo 3181/83, Banco Internacional, S.A., 11 de marzo de 1974, 5 votos, Ponente; Antonio Rocha Cordero, Secretario: José Méndez Calderón.

(Boletín año I, mayo 1974, número 3, segunda sala, página 51).

Gonzalo Armienta, también hace mención a la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, haciendo referencia a la jurisprudencia 1 que señala:

¹⁰⁶ Op. Cit. págs. 293-295

“PETICIÓN, DERECHO DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Cuando se eleva a la autoridad una petición que implica el ejercicio de un recurso administrativo que se satisfaga en su esencia en lo previsto en el artículo 8o constitucional, ya que es a todas luces erróneo pretender que el derecho de petición en relación con el citado recurso se tenga por satisfecho con un sólo acuerdo admisorio del mismo, o bien por el hecho de que el peticionario tenga conocimiento de que se encuentra en trámite, toda vez que de aceptar lo anterior, sería desvirtuar el elevado principio que rige a esta garantía y que es precisamente el evitar la incertidumbre que puede ocasionar para los gobernados el silencio y la inactividad burocrática”.¹⁰⁷

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en Revisión 1064/87. María Dolores y Carlos Morales Martínez. 27 de octubre de 1987, unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Fernando Ortíz Cruz.

Amparo en Revisión 1008/87, María de la Luz Reyes Vda. de Pérez. 22 de octubre de 1987, unanimidad de votos. Ponente Hilario Barcenás Chávez, 26 de noviembre de 1987, unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez, Secretario, Fernando A Ortíz Cruz.

¹⁰⁷ Op. Cit. págs. 301-302

Amparo en Revisión 1978/87. Felipe Ramírez Martínez, 18 de febrero de 1988, unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Amparo en Revisión 1974/87, Eduardo Sánchez Medina, 3 de marzo de 1988, unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: José Luis Sierra López.

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 157.

Dentro de las Tesis de Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación relativas a los recursos administrativos sobresalen las siguientes:

Numero 71. “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS AL RESOLVERLOS. Las autoridades administrativas deberán de hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento oficioso, pues en caso contrario, la resolución que dicten deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación para el efecto de que se subsanen esas omisiones”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ UNA DÉCADA DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL. Compilación de los Licenciados Luis Daniel Delgadillo y Fernando Mier Estrada. Ediciones Depalma. México, 1991. págs. 17 - 18

Revisión No. 29/75, Resuelta en sesión de 11 de octubre de 1978, por unanimidad de 7 votos

Revisión No. 1079/77, Resuelta en sesión de 22 de enero de 1979 por mayoría de 6 votos

Revisión No. 294/78. Resuelta en sesión de 9 de mayo de 1979, por unanimidad de 8 votos. Referencia: Julio/ Diciembre 1980, página 143.

Con relación a las fianzas que garantizan el interés fiscal en los recursos administrativos, se establece el término de prescripción para hacerlas valer, en la jurisprudencia No. 138, al tenor siguiente:

“FIANZAS QUE GARANTIZAN EL INTERÉS FISCAL EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA HACERLAS EFECTIVAS. De conformidad con el artículo 120 de la Ley Federal de Instituciones de Fianza vigente hasta 1977, las acciones que se deriven de las fianzas prescribirán en dos años, los que se computarán a partir de que la fianza se hace exigible; por lo tanto, tratándose de una fianza otorgada para garantizar el interés fiscal durante la tramitación del recurso, la garantía es exigible al día siguiente de los quince días en que surtió efectos la notificación hecha al fiado de la resolución que recayó a su recurso, si el propio deudor directo no hace el pago en el plazo que le fue otorgado; en

consecuencia, la prescripción empieza a correr al concluir el plazo mencionado y sólo se interrumpe por el requerimiento del pago”.¹⁰⁹

Revisión No. 1023/80. Resuelta en sesión de 12 de junio de 1981, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1087/76. Resuelta en sesión de 24 de febrero de 1982, por unanimidad de 7 votos .

Revisión No. 345/81. Resuelta en sesión de 30 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos. Referencia: agosto de 1982, página 5.

Por lo que respecta a los requisitos de procedibilidad en los recursos administrativos, la jurisprudencia 229 del Tribunal Fiscal señala:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE REVISIÓN. LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE EL DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, CON LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD. Si en el escrito por el que se interpone el recurso administrativo de revisión, previsto en el artículo 104 de la Ley Federal de Turismo, vigente hasta el 7 de febrero de 1984, no se expresan los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la instancia, sino que en los términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

¹⁰⁹ Op. Cit. págs. 68-69

aplicación supletoria, debe de prevenir al particular, por una sola vez, para que complete en promoción”.¹¹⁰

CONTRADICCIÓN DE SENTENCIAS. No. 4/84. Resuelta en sesión de 28 de octubre de 1985, por unanimidad de 9 votos. Referencia: octubre 1985, página 299.

¹¹⁰ Op. Cit. págs. 134-135

CAPITULO V

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS GENERALES 2.- LEYES ADMINISTRATIVAS FEDERALES Y REGLAMENTOS QUE REGULA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3.- DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES QUE HACEN REMISIÓN EXPRESA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS GENERALES

En términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las disposiciones contenidas en dicha ley, son de orden e interés público, y se aplica en exclusiva a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte.

Quedan fuera de la competencia de la referida ley, todos los actos, procedimientos o resoluciones de la Administración Pública Federal Descentralizada y Paraestatal; dicho como ya se mencionó en capítulos

anteriores, no será aplicable a las materias de índole fiscal, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Con respeto a las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente se les aplicará el contenido del artículo 4-A de la ley.

Por otra parte, sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que se deriven directamente de aquellos.

Como se puede observar, el artículo 1º de la ley en cuestión, excluye expresamente de la aplicación de la ley un grupo de siete materias, pero existen otras como lo es la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, cuya naturaleza no está claramente definida, sobre todo cuando se trata de las autoridades fiscales dentro del procedimiento de una declaración del impuesto sobre la renta de algún contribuyente, ya que no sólo efectúan una liquidación de carácter impositivo, sino que ordenan un reparto adicional de utilidades lo que trae como consecuencia una nítida connotación laboral.

2.- LEYES ADMINISTRATIVAS FEDERALES Y REGLAMENTOS QUE REGULA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como ya se cito anteriormente, la ley en estudio es aplicable a la Administración Pública Federal Centralizada, la que en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integra por Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

La referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Capítulo II, hace referencia a la competencia de los Secretarios de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, específicamente, en el artículo 26 de la ley en mención se señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- ◇ Secretaría de Gobernación
- ◇ Secretaría de Relaciones Exteriores
- ◇ Secretaría de la Defensa Nacional
- ◇ Secretaría de Marina
- ◇ Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- ◇ Secretaría de Desarrollo Social
- ◇ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- ◇ Secretaría de Energía
- ◇ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- ◇ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- ◇ Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- ◇ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- ◇ Secretaría de Educación Pública
- ◇ Secretaría de Salud
- ◇ Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- ◇ Secretaría de Turismo
- ◇ Departamento del Distrito Federal
- ◇ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

A continuación se elabora un anexo que aparece con el número 2 el cual contiene un listado de las Leyes Administrativas Federales que serán reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.- DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES QUE HACEN REMISIÓN EXPRESA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el Legislador Federal se hace mención a las leyes administrativas de

vigencia reciente, las cuales hacen remisión expresa al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo estas las siguientes:

1.- Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 1995. (artículo 91)

2.- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 1995. (Artículo 62)

3.- Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 1995. (Artículo 74)

4.- Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 1995. (Artículo 11)

5.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1º de julio de 1992, reformada por el artículo único del Decreto de 15 de mayo de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 del mismo mes y año, en vigor el 1º de agosto de 1997. (Artículo 121)

ANEXO 1

Listado de las leyes en materia financiera que establece en sus propios recursos administrativos por no ser aplicable en sus respectivas materias de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Ley del Banco de México.

Ley Orgánica de Nacional Financiera

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Ley de Sociedades de Inversión.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Casa de Moneda de México.

Ley Organica del Banco del Ejercito, Fuerza Aérea y Armada .

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

ANEXO 2

Listado de las leyes/reglamentos del ámbito Federal cuyos recursos previstos en ellas son sustituidos por el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO	(REVISIÓN (33)
LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA	(REVISIÓN (41)
LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL	(APELACIÓN) (63)
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	(REVISIÓN 135) REVOCACIÓN ANTE LA PROFECA (122)
LEY DE INFORMACIÓN, ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA	REVOCACIÓN (52)
REGLAMENTO DE LA LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA	REVISIÓN (94)
REGLAMENTO NACIONAL DE CABALLOS DE PURA SANGRE	QUEJA (268) SE INTERPONE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE CARRERAS DE CABALLOS Y GALGOS
REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN RELATIVO AL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES EN RADIO Y TELEVISIÓN	REVISIÓN (58) SE INTERPONE ANTE EL CONSEJO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.
REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL	QUEJA (122) SE INTERPONE ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL EN EL CENTRO PENITENCIARIO
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	REVISIÓN (155-163) SE INTERPONE ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS	INCONFORMIDAD (95) REVOCACIÓN (99)
LEY DE OBRAS PÚBLICAS	REVOCACIÓN (73)
LEY DE COMERCIO EXTERIOR	REVOCACIÓN (94)

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	RECONSIDERACIÓN (202)
LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	INCONFORMIDAD (43)
REGLAMENTO DE LA LEY DE INVENCIONES Y MARCAS	RECONSIDERACIÓN (128)
REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA	RECONSIDERACIÓN (68)
REGLAMENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE GAS	INCONFORMIDAD (124)
REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE CORREDURÍA PÚBLICA	REVISIÓN (80)
LEY SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN	RECONSIDERACIÓN (121)
LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA	RECONSIDERACIÓN (39)

SECRETARIA DE ENERGIA	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY MINERA	REVISIÓN (59)
REGLAMENTO DE LA LEY MINERA	REVISIÓN (89)
REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	REVISIÓN (172)
REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD RADIOLÓGICA	REVISIÓN (265)
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, EN RELACIÓN CON LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA	EL ARTÍCULO 11 DE ESTA ULTIMA REMITE AL RECURSO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE ADQUISICIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	INSTANCIA DE INCONFORMIDAD (95) REVOCACIÓN (99)
REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS	INCONFORMIDAD (39)

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE BIENES NACIONALES	OPOSICIÓN (19)
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	INCONFORMIDAD (176)
REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE CONTRA LA CONTAMINACIÓN ORIGINADA POR LA EMISIÓN DEL RUIDO	INCONFORMIDAD (61)

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS	RECONSIDERACIÓN (49-52)
LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS.	RECONSIDERACIÓN (55) (SE PRESENTA ANTE EL INBA O EL INAH)
LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	REVISIÓN (80-85)
LEY FEDERAL DE ESTIMULO AL DEPORTE	RECONSIDERACIÓN (40-43)

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE BIENES NACIONALES	OPOSICIÓN (19)

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE	REVISIÓN (159 Bis y 176)
REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE CONTRA LA CONTAMINACIÓN ORIGINADA POR LA EMISIÓN DEL RUIDO	INCONFORMIDAD (61)
LEY DE PESCA	REVISIÓN (30)
REGLAMENTO DE LA LEY DE PESCA	REVISIÓN (133-141)
LEY DE AGUAS NACIONALES	REVISIÓN (124)

SECRETARÍA DE TURISMO	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY FEDERAL DE TURISMO	REVISIÓN (55)
REGLAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE HOSPEDAJE, CAMPAMENTOS Y PARADORES DE CASAS RODANTES	REVISIÓN (76)
REGLAMENTO DE AGENCIAS DE VIAJES	REVISIÓN (61)

SECRETARÍA DE SALUD	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY GENERAL DE SALUD.	INCONFORMIDAD (438)
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SALUBRIDAD INTERNACIONAL	INCONFORMIDAD (89)
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD	INCONFORMIDAD (111)
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN PARA LA SALUD.	INCONFORMIDAD (132)
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA	INCONFORMIDAD (259)
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA DISPOSICIÓN DE ÓRGANOS, TEJIDOS Y CADÁVERES DE SERES HUMANOS	INCONFORMIDAD (136)
REGLAMENTO PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN SANITARIA DE LA CARNE	INCONFORMIDAD (335)
REGLAMENTO DE RESTAURANTES, CAFÉS, FONDAS, LONCHERÍAS, TORTERÍAS, SERVICIOS DE COMEDOR EN CASA DE HUÉSPEDES, NEVERÍAS, OSTIONERÍAS, SALONES DE TÉ Y DEMÁS ESTABLECIMIENTOS SIMILARES	REVISIÓN (51)

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
LEY DE AGUAS NACIONALES	REVISIÓN (124) ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
LEY FORESTAL	REVISIÓN (54)
REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL	REVISIÓN (196-199)
LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL	INCONFORMIDAD (60)
LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL	REVISIÓN (71)

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
REGLAMENTO PARA EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE CARGA	INCONFORMIDAD (73)
REGLAMENTO PARA EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL EXCLUSIVO DE TURISMO	INCONFORMIDAD (32)
REGLAMENTO PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS	INCONFORMIDAD (60)
REGLAMENTO PARA EL TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL	INCONFORMIDAD (21)
REGLAMENTO PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MAR TERRITORIAL, MAR NAVEGABLE, PLAYAS Y ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE Y TERRENOS GANADOS AL MAR	INCONFORMIDAD (81)
LEY DE AVIACIÓN CIVIL	SU ART. 91 REMITE AL RECURSO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO	SU ART. 62 REMITE AL RECURSO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	SU ART. 74 REMITE AL RECURSO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

SECRETARIA DE MARINA	
LEY/REGLAMENTO	RECURSO (ARTÍCULOS)
REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO MARÍTIMO NACIONAL	INCONFORMIDAD (143) ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MARINA MERCANTE.

CAPITULO VI

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN. 2. COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN.

La disposición general en relación a la Administración Pública Federal Paraestatal se encuentra regulada en el artículo 90 constitucional que señala:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A continuación se detalla un anexo que figura con el número 3 que contiene un listado de las leyes que contemplan los recursos que se interponen en contra de los actos de la Administración Pública Paraestatal, que contiene la anotación de la Ley, tipo de recurso y artículo que lo establece.

2.- COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

En términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Paraestatal la integran: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros, de finanzas y los fideicomisos.

La misma ley en su artículo 2 dispone que 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:

I.- Secretarios de Estado;

II.- Departamentos Administrativos; y

III.- Consejería Jurídica.

Por otra parte el artículo 3 de la citada Ley Orgánica señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados;

II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y

III.- Fideicomisos.

En consecuencia de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo quedan fuera de la competencia de dicha Ley todos los actos, procedimientos o resoluciones emitidos por la Administración Pública Federal descentralizada y paraestatal.

ANEXO 3

RECURSOS CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Listado de los recursos administrativos oponibles en contra de los actos y resoluciones de la Administración Pública Paraestatal.

LEY	RECURSO	ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial	Reconsideración	200	Contra resoluciones que nieguen una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial.
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Reconsideración	205 - 206	Contra resoluciones que emita la junta del Instituto, en lo relativo a jubilaciones y pensiones.
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.	Reconsideración	49 - 52- 55 (Reglamento)	Contra resoluciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
Ley del Seguro Social	Inconformidad	274 - 295	Contra actos definitivos del Instituto que afectan a patrones, asegurados o sus beneficiarios.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Dos tipos de recursos (Innominados)	162	Por impugnar resoluciones de la Junta Directiva del Instituto que afecten intereses de particulares
Ley de Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.	Inconformidad	52	Contra actos o resoluciones del Instituto relativos a inscripción de derechos a crédito, montos de aportación o de descuentos o de cualquier otra índole que lesiones los derechos de los trabajadores inscritos, sus beneficiarios o de sus patrones.
Ley Federal de Protección al Consumidor	Revisión	135	Contra resoluciones de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor

CAPITULO VII

UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. NECESIDAD DE UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 2.- UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. NECESIDAD DE UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En la legislación de nuestro país, se tiene diversidad de leyes y reglamentos administrativos que regulan lo relativo a los recursos administrativos, observándose que no existe unificación en cuanto a su denominación, requisitos formales, procedimiento y demás elementos que los integran y determinan su procedencia.

Por lo anterior, podemos afirmar que la regulación del recurso administrativo en la diversidad de leyes y reglamentos vigentes de nuestro país, puede constituir una trampa procesal para los administrados.

Sobre el citado aspecto, Jorge Escola, en forma atinada ha señalado:

“Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que toman dificultosa la labor de quienes deben de resolver aplicando el derecho, y disminuyen la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses”.¹¹¹

En relación al mismo tema el autor Alfonso Nava Negrete, expresa lo siguiente: “... multiplicidad, variedad llena de modalidades y vericuetos diferentes imponen hacerlo dúctil al propósito de obtener justicia de la autoridad administrativa”.¹¹²

Como puede observarse, tanto Jorge Escola, como Nava Negrete, coinciden en que es difícil la labor de la autoridad administrativa que tiene que resolver y de quien recurre los actos administrativos, pero en mi concepto se dificulta más aún al recurrente quien normalmente desconoce la variedad tan grande que existe de leyes administrativas y las modalidades que éstas revisten para resolver las controversias; ello indudablemente que dificulta la existencia de una justicia administrativa sencilla, clara y concreta a que debe de tener derecho todo gobernado.

¹¹¹Escola Héctor, Jorge, Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, pág. 221.

¹¹² Nava Negrete Alfonso, Recursos Administrativos, en Justicia Administrativa, Editorial Trillas, México 1987, pág. 43.

Por su parte, Briseño Sierra, al hacer mención a la multiplicidad de los recursos administrativos, señala: “Luego de revisar las concepciones doctrinarias y las regulaciones positivas, queda la inquietud respecto a su importancia. Una primera conclusión es forzosa, los recursos carecen de sistematización. Por ello es secundario si se fija la atención en su utilidad. Más que un remedio o simplemente una posibilidad de alcanzar en el plano llamado procedimiento oficioso alguna ventaja o economía, se observa una informalidad perjudicial, un caprichoso tratamiento que corresponde, punto por punto a la dañina multiplicidad de denominaciones”.¹¹³

De lo anterior, se tiene que no reporta ningún beneficio para los administrados la falta de unificación de los recursos administrativos y en cambio sí provoca perjuicio en todos los aspectos y principalmente en el ámbito de la economía de los particulares.

El eminente constitucionalista Héctor Fix Zamudio, también hace mención a este problema que afecta seriamente la seguridad jurídica de los administrados y opina que nuestra legislación mexicana se caracteriza por la ausencia de leyes federales o locales relativas al procedimiento administrativo, ya que sobre el particular, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa en las diversas

¹¹³ Briseño Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975, pág. 147.

disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha provocado un verdadero caos, tanto en la tramitación de las impugnaciones internas como en la denominación y configuración de los recursos.

Las concepciones de este autor fueron emitidas antes de la publicación de la Ley Federal de Procedimiento administrativo y le asistía la razón, ya que la multiplicidad de normas en efecto provocaba un desorden y traía consigo la necesidad de unificar las disposiciones legales relacionadas con los recursos administrativos en cuanto a unificar las denominaciones de los recursos y unificación de los procedimientos que los regularán como los aspectos principales.

Héctor Jorge Escola, también ha tocado este problema y al respecto ha mencionado atinadamente: “... en materia de recursos, convendrá unificar nuestro derecho, los plazos, las clases y las denominaciones, pues existe una verdadera anarquía ... es decir, una verdadera confusión de recursos”.¹¹⁴

Diversos autores han emitido opiniones encaminadas a abatir la multiplicidad de recursos y de los procedimientos que los rigen y coinciden que ello se lograría con la elaboración de una ley de procedimientos administrativos en la que se regulen de manera conjunta

¹¹⁴ Escola Héctor, Jorge, Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, pág. 222.

y uniforme las diferentes clases de recursos administrativos existentes. Tal situación ya se ha dado y en la actualidad contamos con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994, la que entró en vigor el 1° de junio de 1995. Dicha ley constituye un avance significativo y en ella se establece un único recurso de revisión, unificándose términos y plazos, el procedimiento para su iniciación y tramitación entre otros aspectos. Esta ley es de competencia federal y en el ámbito local, el 1° de julio de 1996, entró en vigor la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1995 en términos de lo dispuesto en su artículo primero transitorio, la que tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal.

A.- Causa de los recursos administrativos.

La causa o pretensión que tiene el recurrente, debe de basarse en una violación legal, en una transgresión de las normas legales que regulan el acto administrativo objetado.

Desde el punto de vista del particular, la causa de los recursos administrativos reside en la existencia de un derecho que resulta del

orden jurídico administrativo que lo contradice o que constituye un obstáculo para su ejercicio. El recurso administrativo deducido, procura quitar ese obstáculo o salvar esa contradicción, que se considera ilegítima, con el objeto de mantener esa vigencia plena del derecho que se pretende afectado.

B.- Condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.

Existen ciertas condiciones que deben de reunirse para que un recurso administrativo pueda ser interpuesto. Esas condiciones son las que se vinculan con el planteamiento del recurso.

Héctor Jorge Escola, señala que dos son las condiciones requeridas para el ejercicio de los recursos administrativos:

“a) Pretensión jurídica. Para que pueda plantearse y desarrollarse el recurso administrativo, es preciso que el recurrente invoque la existencia de una pretensión jurídica, o sea un derecho o un interés legítimo.

b) Requisitos formales. La legislación administrativa suele establecer los requisitos formales a los cuales deben de estar sujetos los recursos administrativos, ya sea con relación a cada tipo de recurso, o en forma

general para todos ellos. Otros requisitos en ausencia de tales normas expresas surgen de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo y que pueden aplicarse al régimen de los recursos administrativos. El recurrente debe por principio para que el ejercicio del recurso sea procedente, complementar esos requisitos formales, en todo lo que se refiere a tiempo, modalidades del procedimiento que intenta”.¹¹⁵

C.- Unificación de las normas en el Código Fiscal de la Federación.

Los coautores, Martínez Rosas-Landa y Jorge García Cáceres, señalan como uno de los obstáculos en la procuración de justicia a la pluralidad de normas que rigen los diversos recursos establecidos en las distintas leyes, cada una de las cuales tienen normas discrepantes entre sí. Al respecto, estos autores afirman: “Que la ausencia de eficiencia de los recursos administrativos, obedece a la diversidad de su regulación.”

Del examen somero de los preceptos que establecen los distintos recursos administrativos tributarios y no tributarios, se advierte una diversidad no sólo de denominaciones, que no siempre corresponden a su acepción doctrinal, sino de su regulación, por lo que hace al término para su interposición, restricciones específicas en materia de pruebas y

¹¹⁵ Escola Héctor, Jorge, Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1967, págs. 271-273.

autoridades encargadas de tramitarlos y resolverlos.

Desde nuestro punto de vista, tal diversidad no se justifica, por tanto, reiteramos nuestra postura expresada en el ensayo denominado “El contencioso administrativo”, en el cual asentamos: “Estimo que sería pertinente la unificación de los recursos administrativos, actualmente divagada en diversos ordenamientos y sujetos a distintos términos, por lo que se refiere a su impugnación... y que compartimos con otros autores, tales como Margarita Lomelí Cerezo y Jorge Jiménez Carrasco.

En consecuencia “Es imperiosa la creación de un procedimiento unificado para lo cual se requiere el establecimiento de un Código de Procedimientos Administrativos”.¹¹⁶

Como puede advertirse, estos autores en ese año de 1987, hacían ver la necesidad de unificar las disposiciones que regulan los diversos recursos administrativos a través de su codificación y tal situación se ha logrado en parte, con la entrada en vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes citada, en la cual existen algunas contradicciones que se hace necesario corregir y señalaré en mis conclusiones.

¹¹⁶ JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Documento elaborado por el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores del Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Editorial Trillas, México, 1987, págs. 31-32.

2.- UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Indudablemente que con la incorporación a nuestro sistema jurídico de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ha logrado obtener un avance desde el punto de vista jurídico al propiciar una actuación unitaria congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

Los administrados se encontraban ante situaciones difíciles y en estado de indefensión, debido a diversos factores tales como: la existencia de diversas leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados; el aparato burocrático para aplicar y hacer cumplir las citadas leyes; la lentitud de muchos de los trámites que es necesario agotar ante la administración; ineficiencias; duplicidad de funciones en muchos casos; inseguridad e indefensión jurídicas que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, lo que hizo impostergable la emisión de la ley de referencia en la que se realiza la ordenación de principios a fin de que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los factores negativos que intervienen en la función administrativa y de los que se hizo mención.

En mi concepto con el citado ordenamiento legal se logra unificar en parte, lo que se encontraba disperso en diversas leyes administrativas en

lo relativo a los principios fundamentales tendientes a definir los principios de competencia, elementos que integran el acto administrativo, el cual constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, eliminando en consecuencia la anarquía legislativa que existía en el ámbito administrativo respecto de los referidos principios, de tal suerte que cada ley administrativa con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios en relación a otras leyes, dando con ello lugar a una inseguridad jurídica. No debemos desconocer que por la pluralidad de actividades que normalmente desarrolla la administración pública, requiere en consecuencia contar con procedimientos especiales y también contar con un ordenamiento legal que instruya un sólo procedimiento que regule la actuación de la administración pública mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran en el marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa, la que queda individualizada por su relación con la actividad pública.

Debemos reconocer que el gobierno ha realizado un esfuerzo para iniciar y ampliar la reforma administrativa, que se ha materializado en una profunda reestructuración de la propia administración pública; además ha intensificado en diversas áreas de la actividad de la

administración un proceso de desregulación, al igual que se ha actuado con una mayor transparencia en la administración de justicia en favor de los gobernados.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, constituye un logro en la justicia administrativa, en virtud de que es un ordenamiento que llena en parte un vacío que existía en nuestro sistema jurídico, y en ella se hace especial énfasis al procedimiento administrativo constituido por un conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuyen competencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, carece de un articulado que contemple las definiciones de las figuras o conceptos jurídicos fundamentales en materia administrativa. Por ello, se sugiere que se adicione con dichos elementos, dentro de los cuales pueden quedar comprendidas las siguientes definiciones:

ACTO ADMINISTRATIVO.

ANULABILIDAD.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

SEGUNDA.- Por lo que respecta a los requisitos formales para la interposición del recurso administrativo, debemos de tomar en cuenta que más que una prerrogativa de autoridad para encausar dentro de la legalidad los actos de la administración, es un medio de defensa que establece la ley en beneficio del gobernado. Por lo que respecta a su interposición, esta deberá de ser opcional y no de carácter obligatorio a fin de evitar que se convierta en una trampa procesal, que impida al interesado el acceso a la vía jurisdiccional, como sucede muchas veces en la realidad. En la actualidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se le da un nuevo enfoque al recurso administrativo de

tal forma que podemos decir que más que una prerrogativa de la autoridad para encausar dentro de la legalidad los actos de la administración, es un medio de defensa de que dispone la ley en favor del gobernado.

TERCERA.- En nuestra legislación no debemos de desconocer que la gran variedad de recursos administrativos, la multiplicidad de sus denominaciones y sus procedimientos que los rigen en las leyes especiales, constituyen problemas que inciden en forma negativa en la aplicación de los principios de seguridad y certeza jurídica de los administrados. Es por ello que con objeto de garantizar la mayor eficacia en la aplicación de los citados principios también resultaría conveniente la codificación de las leyes administrativas en materia de los recursos administrativos buscando el principio de la unidad y congruencia respecto a los recursos administrativos, a través de esa recopilación orgánica y sistematizada de esa legislación.

CUARTA.- Es conveniente precisar el concepto y contenido del acto administrativo el cual necesariamente debe de provenir de un órgano administrativo, ya sea que se refiera a derechos, deberes e intereses de la autoridad o particulares. Estos caracteres son los que lo definen y diferencian de otros actos.

QUINTA.- El recurso administrativo constituye un medio de defensa de que dispone el particular frente a la autoridad administrativa y tiene como finalidad principal de que se revise del acto impugnado, a efecto de que se modifique, revoque o confirme, en caso de que se compruebe su ilegalidad.

SEXTA.- Los requisitos de admisión y procedencia del recurso administrativo y las formalidades del procedimiento deben de ser mínimos, con la finalidad de dar facilidades a la utilización de ese medio de control, debiendo de predominar los principios de sencillez e inmediatez, lo que se traducirá en una mejor administración pública, en pro del estado de derecho a que todos aspiramos.

SÉPTIMA.- Existen diferencias marcadas entre la actuación de la autoridad administrativa y la jurisdiccional, ya que la primera al resolver un recurso administrativo no decide sobre un conflicto de intereses, sino se constriñe a resolver sobre la legalidad de los actos de los órganos de la administración de la cual forma parte dentro de un orden jurídico.

OCTAVA.- Es importante reconocer que la gran variedad de recursos administrativos, la diferencia en sus denominaciones y procedimientos que los rigen, constituyen problemas que afectan la seguridad jurídica

de los gobernados.

NOVENA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo es aplicable a toda la Administración Pública Centralizada, por lo que se excluye a la Paraestatal, excluyéndose además de su aplicación a: Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuradurías General de la República, Agraria, Federal del Consumidor, Fideicomisos Públicos, Empresas de Participación Estatal, Asociaciones, Sociedades y asimilados a estas al igual que las materias de índole fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica.

Las excepciones de aplicación de la ley se justifican, ya que se trata de entidades que por naturaleza de sus funciones que tienen encomendados en la Constitución General de la República, sus Leyes Orgánicas, Reglamentos y diversos ordenamientos legales, sus funciones se encuentran perfectamente definidos, desarrolladas.

DÉCIMA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. Y que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez supletoriamente en lo conducente. Lo anterior resulta contradictorio, ya que en el Artículo Segundo

Transitorio de la Ley se dispone que se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la Ley.

DECIMAPRIMERA.- Hay algunos autores que consideran que el Procedimiento Administrativo en su evolución tiene cuatro etapas a las que debería agregarse una quinta, a partir de 1994, en que se aprueba la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la que se obtiene indudablemente un importante avance en materia administrativa al tratar de unificar el Procedimiento Administrativo, que se encuentra disperso en las diversas leyes sobre la materia.

DUODÉCIMA.- Invariablemente se debe de cumplir con la garantía de audiencia, para garantizar los derechos de los particulares quienes se les otorgarán facilidades legales para que expresen sus argumentos, razonamientos y probanzas a través de los cuales puedan demostrar que les asiste la razón y el derecho a la legalidad.

DECIMATERCERA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es confusa al señalar la figura de la supletoriedad de un conjunto indeterminado e indefinido de leyes administrativas, es oscura al establecer un catálogo de sanciones en una ley supletoria sin

precisar la falta concreta o el ilícito administrativo que en cada caso debe presuponer para que tenga lugar la aplicación de una sanción. Es también obscura al tratar de establecer un recurso que supla a todos los recursos establecidos en leyes especiales, derogando la parte de cada ley relativa a los recursos, sin precisar en cada caso el nombre de cada ley.

DECIMACUARTA.- La Ley antes citada al hacer mención al acto administrativo, no establece claramente las diferencias específicas entre los elementos y requisitos, y lo mismo sucede al hablar de las figuras de la nulidad y anulabilidad.

DECIMAQUINTA.- En cuanto a la competencia para aplicar la ley, esta no se establece claramente en la misma, pues en su artículo 1º únicamente establece que se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual está integrada o constituida por el Presidente de la República y las Secretarías de Estado.

La Ley en cita contiene contradicciones al señalar que se aplicará supletoriamente a las leyes reguladas por la misma (artículo 2º); por una parte reconoce que es una ley supletoria y por otra se establece en un primer rango para regular otras leyes, de ahí su incongruencia. Por lo tanto resulta que la referida ley debe de considerarse una ley marco, con

un carácter eminentemente supletoria, es decir, que deben de prevalecer todas las disposiciones de las leyes administrativas y sólo en caso de lagunas, en cada ley, o de remisión expresa, se aplicará la ley en estudio.

Resulta conveniente aclarar que la figura de la supletoriedad de la leyes es una institución que opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, por lo que en consecuencia, es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

DECIMASEXTA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también presenta una violación a las garantías individuales al establecer en su artículo 27 que contra las resoluciones en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabrá recurso alguno, en este caso, niega la posibilidad de interponer recurso en contra de las resoluciones en dicha materia, lo cual amerita reformar tal precepto para no incurrir en dichas violaciones.

Otra falla de la ley se observa en el Título Cuarto, Capítulo Único, de las infracciones y sanciones administrativas; ya que en ninguna de las partes del Título y Capítulo señala las infracciones.

DECIMASÉPTIMA.- Se ha iniciado en nuestro país una etapa de modernización del derecho administrativo sobresaliendo la implementación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual quizá sea secundada con normas de la materia que contribuyan a la unificación y sistematización de la rama administrativa; mi trabajo se ha enfocado a tales aspectos con el fin de que constituya una fuente de consulta adecuada y actualizada de conocimientos útiles a la sociedad, lo cual constituirá para mi una recompensa y con satisfacción diré que mi esfuerzo no ha sido en vano.

BIBLIOGRAFÍA

Obras Consultadas :

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

ACOSTA ROMERO Miguel, Mariano Hírrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, Ley Federal de Procedimiento y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Administrativo, comentadas. Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

ALFARO Y LA FUENTE D. Santos, Tratado Completo de los Contencioso - Administrativo. Editado por la imprenta y litografía de Nicolás González, Madrid, 1875.

ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

AYLUARDO SAÚL Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1992.

BORJA Y BORJA Ramiro, Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985.

CHINCHILLA Carmen, LOZANO Blanca Y DEL SAZ Silvia, Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo, Tres estudios, Universidad Nacional de Educación a distancia. Editorial Civitas, S.A., Primera Edición, Madrid, 1992.

CLAVERO AREVALO Manuel, Estudios de Derecho Administrativo. Editado por el Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A. Madrid 1992.

COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS A.C. Justicia Administrativa. Editorial Trillas (México - Argentina - España - Colombia - Puerto Rico - Venezuela). Primera Edición, México, 1987.

CORTIÑAS PELAEZ León, Introducción al Derecho Administrativo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1995

DE LA GARZA SERGIO Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. Madrid, 1991.

DEL RIO GONZÁLEZ Manuel, Compendio De Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Cárdenas, México, 1981.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

DROMI JOSÉ Roberto, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires 1992.

ESCOLA HÉCTOR Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, Volúmenes I y II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990.

ESCOLA HÉCTOR Jorge, Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967.

FLENER Fritz, Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción de la Octava Edición Alemana, por SABINO A. GENDIN, Editorial Labor, S.A. Barcelona, Madrid, Buenos Aires, 1933.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 32a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

GONZÁLEZ PEREZ Jesús, Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1991.

GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

LINARES JUAN Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1986.

MARGAIN MANAUTOU Emilio, El Recurso Administrativo en México, Editorial Jus. México, 1985

MARGAIN MANAUTOU Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

MARTÍNEZ LARA Ramón, El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas, México, 1990.

MARTÍNEZ VERA Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Banca y Comercio, S.A. México, 1990.

NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

OLIVERA TORO Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

ORENDIN KUNHARDT Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios), Editorial Themis, 3a. Edición, México 1997.

PARADA Ramón, Derecho Administrativo, Tomo I Parte General, Tercera Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1991.

PÉREZ DE LEÓN Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 14a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

ROYO VILLANOVA, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, México 1950.

SANTOFIMIO G. Jaime Orlando, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo. Primer Tomo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Tomo, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

SAYAGUEZ Lazo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo Y, Montevideo 1959.

VÁZQUEZ ALFARO José Luis, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento

Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

VÁZQUEZ ALFARO José Luis, El Control de la Administración Pública en México, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA:

JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES. 1971-1973, Actualización III Administrativa, sustentada por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación e Índices. Lic. Arturo Salcido Beltran. México, 1975.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Publicada en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal del 10 de Junio de 1996.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994.

MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN. O. RABASA Emilio y CABALLERO Gloria. Texto comentado. Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1991.

UNA DÉCADA DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL.

Ediciones Depalma. Compilación de los Licenciados: Luis Daniel Delgadillo Maiz y Fernando Mier Estrada. México, 1991.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES GENERALES DE CRÉDITO.

LEY DEL MERCADO DE VALORES.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES

PÚBLICOS.

LEY AGRARIA

LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN.

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES
GENERALES DE CRÉDITO.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

LEY DEL MERCADO DE VALORES

LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD
INDUSTRIAL

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

LEY FEDERAL DE ESTÍMULO AL DEPORTE

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS
ARMADAS MEXICANAS.

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS
ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

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

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
PARA LOS TRABAJADORES.

LEY DE ASCENSOS DE LA ARMADA DE MÉXICO.

CÓDIGOS:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.