

125
207



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO. SU ANALISIS CON MIRAS A LA
UNIFICACION DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELOISA CISNEROS HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 28 de noviembre de 1996.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **ELOISA CISNEROS HERNANDEZ**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SU ANALISIS CON MIRAS A LA UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**".

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHOS FISCAL

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

**A MIS PADRES (+)
CON AMOR IMPERECEDERO**

**A MI ESPOSO Y A MIS HIJOS,
PRINCIPIO Y FIN DE MI EXISTENCIA,
TODO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO
POR SU INVALUABLE APOYO**

**A MIS HERMANOS, SOBRINOS Y FAMILIARES,
CON AMOR FRATERNO**

RECONOCIMIENTOS

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
CON ORGULLO Y AGRADECIMIENTO**

**A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.,
POR BRINDARME EL HONOR DE PERTENECER A SU COMUNIDAD**

**A SUS HONORABLES CATEDRATICOS,
MI RESPETO Y AGRADECIMIENTO
POR LOS VALIOSOS CONOCIMIENTOS IMPARTIDOS.**

MI RESPETO Y AGRADECIMIENTO AL SEÑOR LICENCIADO MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES, POR EL ALTO HONOR DE ACEPTAR ASESORARME EN ESTE TRABAJO DE TESIS, QUIEN CON GRAN ESPÍRITU DE SOLIDARIDAD HUMANA Y APOYO INVALUABLE ME LLEVARON A LA CULMINACION DE ESTA TESIS.

A LA LICENCIADA MARIA LUISA DE ALBA ALCANTARA, MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR LA INMERECEDA AMISTAD QUE ME BRINDA, EN LA QUE VEO REITERADAS, COMO SIEMPRE, LA GENEROSIDAD, INTELIGENCIA Y CAPACIDAD QUE LE SON PROPIAS, ASI COMO POR SU VALIOSA GUIA Y APOYO PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

MI AGRADECIMIENTO A LAS PERSONAS QUE ME HAN BRINDADO SU VALIOSO APOYO.

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.
SU ANALISIS, CON MIRAS A LA UNIFICACION DE
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU ANÁLISIS CON MIRAS A LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO I

TEORÍA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

	PÁGINA
I. ASPECTO DOCTRINARIO	1
1.A. Concepto de recurso administrativo	1
1.B. Fundamento constitucional del recurso administrativo	6
1.C. Clasificación del recurso administrativo	11
1.C.1. En atención a la autoridad ante quien se interpone	11
1.C.2. En atención a quien lo interpone	14
1.C.3. En atención al objeto que se persigue	14
1.C.4. En atención a la materia	15
1.C.5. En atención al ordenamiento que lo establece	15
1.C.6. En atención a su naturaleza	19
2. ASPECTO FORMAL	19
2.A. Elementos del recurso administrativo	19
2.A.1. Elementos esenciales del recurso administrativo	19
2.A.1.a. Fundamento legal del recurso	20
2.A.1.b. Existencia de una resolución administrativa	20
2.A.1.c. Violación a un derecho del particular	23
2.A.1.d. Autoridad competente para resolver	24
2.B. Elementos formales del recurso administrativo	25
2.B.1. Término de interposición	25
2.B.2. Autoridad competente para conocer del recurso	26
2.B.3. Formalidades del recurso administrativo	26
2.B.4. Periodo de admisión de pruebas	27
2.B.5. Procedimiento de substanciación	28
2.B.6. Plazo para resolver el recurso	28
2.B.7. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales Administrativos	29
2.C. Requisitos de admisión del recurso	33
2.C.1. Requisitos esenciales	33
2.C.2. Requisitos formales	34

CAPITULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES

	PÁGINA
1. Código Fiscal de la Federación	43
1.A. Recurso de revocación	44
2. Ley Aduanera	60
2.A. Recurso de revocación	60
3. Ley Federal de Protección al Consumidor	61
3.A. Recurso de revisión	61
4. Ley de Comercio Exterior	68
4.A. Recurso de revocación	68
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	75
5.A. Recurso de revocación	75
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	79
6.A. Recurso de inconformidad	79
7. Ley Federal de Derechos de Autor	83
7.A. Recurso de reconsideración	83
8. Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial	86
8.A. Recurso de reconsideración	86
9. Ley Federal de Competencia Económica	88
9.A. Recurso de reconsideración	88
10. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	90
10. A. Recurso de inconformidad	90
11. Ley del Seguro Social y Reglamento a su Artículo 274	95
11.A. Recurso de inconformidad	95
11.B. Recurso de revocación	104
12. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	106
12.A. Recurso de reconsideración	106
13. Ley Federal de Turismo	110
13.A. Recurso de revisión	110

14. Ley General de Salud	113
14.A. Recurso de inconformidad	113
15. Ley de Aguas Nacionales	117
15.A. Recurso de revisión	117

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

	PÁGINA
1. Problemática que Existe al Haber Diversidad de Recursos	127
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	131
2.A. Un paso de solución a la problematica que nos ocupa	131
2.B. Motivos de promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	132
2.C. Análisis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	135
A) Ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	135
B) Régimen jurídico de los actos administrativos	142
C) La nulidad y anulabilidad del acto administrativo	150
D) La eficacia del acto administrativo	161
E) La extinción del acto administrativo	164
F) Del procedimiento administrativo	166
G) Infracciones y sanciones administrativas	190
H) Medidas de seguridad	197

CAPITULO IV

ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

	PÁGINA
1. El Recurso de Revisión Establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	201
1) Actos respecto de los cuales procede	208
2) Materia de su aplicación	208
3) Plazo para la interposición del recurso de revisión	209
4) Requisitos del escrito	209
5) Autoridad ante la que se interpone el recurso de revisión	211
6) Autoridad facultada para resolver	211
7) Plazo para resolver	211
8) Resolución recaída al recurso de revisión	212
9) Responsabilidad del funcionario	213
10) Suspensión de la ejecución del acto impugnado	213
11) Desechamiento del recurso de revisión	217
12) Causales de improcedencia y motivos de sobreseimiento	217
13) Sentido de la resolución recaída al recurso	219
14) Oposición a los actos de trámite	220

2. Propuesta de Reforma al Recurso de Revisión Establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	220
---	------------

CONCLUSIONES	225
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	233
---------------------	------------

ABREVIATURAS UTILIZADAS

C.F.F.	Código Fiscal de la Federación
L.F.P.A.	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
R.T.F.F.	Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
T.F.F.	Tribunal Fiscal de la Federación
p.	Página
pp.	Páginas
No.	Número
Núms.	Números

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

Ante la diversidad de leyes que existen en el ámbito jurídico administrativo, en las que se prevé algún medio legal de defensa para combatir los actos emitidos por la Administración Pública, contrarios a los intereses legítimos de los particulares, consideramos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha significado un importante avance en la unificación de los criterios para normar la expedición de dichos actos, en cuanto a los elementos que los constituyen, a sus requisitos, a su existencia legal, a su eficacia, e, incluso, a su anulabilidad. Por otra parte, los recursos que cada uno de estos ordenamientos jurídicos establecen, difieren entre sí en cuanto a su denominación, a los requisitos de procedencia, a las reglas para su trámite y substanciación, así como la forma y término para su resolución.

En efecto, en cuanto al procedimiento administrativo se refiere, en términos generales consideramos un acierto la integración en un solo ordenamiento legal, de toda la serie de requisitos y trámites para llegar a la emisión de un acto o resolución

de una autoridad administrativa, destinados a incidir en la esfera jurídica de los administrados -en forma favorable o desfavorable-, requisitos tales, que anteriormente se encontraban contenidos en las diversas leyes que establecían reglas de procedimiento administrativo.

Por lo que se refiere a los medios de impugnación con que cuenta el particular para combatir los actos administrativos, los requisitos y trámites para la substanciación de los mismos, se hallaban dispersos en diferentes cuerpos legales. Y es a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo <1° de junio de 1995>, que se lleva a cabo la integración de dichos requisitos y criterios. Tal acontecimiento lo observamos en el Título Sexto de la propia Ley, en el que se establece el recurso de revisión para impugnar, únicamente, los actos y resoluciones que emanan de la Administración Pública Federal Centralizada.

Ahora bien, al quedar exceptuados de la materia de aplicación de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los actos provenientes de los Organismos Descentralizados y, en consecuencia, no impugnables a través de dicho recurso de revisión, nuestra

propuesta consiste en instituir en contra de los mismos, el recurso administrativo de revisión previsto en esta Ley, con el objeto de unificar todos aquellos principios y criterios contenidos en los dispositivos legales que regulan recursos administrativos. De tal suerte que al establecer un "recurso único", se puede evitar que los particulares, se pierdan en esa multitud de disposiciones y trámites existentes en las leyes administrativas, a más de que, con la aplicación de un solo recurso, se obtendría un gran ahorro de tiempo y esfuerzo en beneficio de autoridades y particulares.

Por otra parte, del análisis del Título Sexto de la propia Ley, relativo al recurso de revisión, proponemos que se reformen los preceptos legales correspondientes, con el fin de que, como ya lo manifestamos, tal recurso proceda, asimismo, para impugnar los actos administrativos que provengan de los Organismos Descentralizados, ya que, no obstante que los ordenamientos jurídicos que norman su actuación, establezcan algún medio legal de defensa, ponderamos la conveniencia de integrar en el recurso de revisión, los principios normativos que rigen a cada uno de ellos, para lograr de esa manera, uniformidad en cuanto a la naturaleza de los actos que se impugnen, a

las autoridades que los emiten, a las que los substancien, así como la forma y términos para resolver tales recursos.

Por tanto, como lo sugiere el capitulado del presente trabajo de tesis, para formular las anteriores propuestas, partimos del análisis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la que se regula, entre otros aspectos: 1) La materia de aplicación de sus disposiciones, como son, exclusivamente, los actos administrativos emanados de la Administración Pública Federal Centralizada; 2) El régimen jurídico de dichos actos; 3) El procedimiento administrastivo y; 4) El recurso de revisión como medio para impugnar, en su caso, los actos de la propia Administración Pública Federal Centralizada.

CAPITULO I

TEORIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
SU ANALISIS, CON MIRAS A LA UNIFICACION DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS**

CAPITULO I

TEORIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

1.- Aspecto Doctrinario: A.- Concepto de Recurso Administrativo. B.- Fundamento Constitucional del Recurso Administrativo. C.- Clasificación del Recurso Administrativo. 2.- Aspecto Formal: A.- Elementos Esenciales del Recurso Administrativo. B.- Elementos Formales del Recurso Administrativo. C.- Requisitos de Admisión del Recurso.

1. ASPECTO DOCTRINARIO

1.A.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Los recursos administrativos son la instancia fundamental con que cuenta el particular para controvertir aquellos actos de autoridad que lesionan sus intereses jurídicos, por lo que resulta explicable que destacados tratadistas de derecho administrativo se hayan dado a la tarea de estudiarlos para precisar su concepto y los elementos que los constituyen, así como determinar los requisitos de procedencia y la función que desempeñan en el ámbito jurídico.

Al respecto, el Dr. Serra Rojas¹, previamente a emitir una definición concreta, manifiesta:

"(...)el recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa"; y agrega que: "Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley". Los

¹ Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo II, 5a. Edición. Impresora Galve, S. A. México, 1972, pp. 1211 a 1215.

particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo. En nuestra legislación el particular, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantías para impugnar los actos ilegales de la administración. Correlativamente es también una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio(...) Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa, medios eficaces para su restablecimiento". Por tanto, el Dr. Serra Rojas, define el recurso administrativo como: "Una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia Administración Pública, para que lo revoque, anule o lo reforme".

Flores expresa: Por su parte, el Lic. Antonio Carrillo

"(...)el recurso administrativo tiene por objeto examinar la legalidad y oportunidad de las resoluciones administrativa y, como consecuencia de ese examen, revocarlas, reformarlas o suspenderlas".²

Asimismo, señala que para la configuración del recurso se requiere que el derecho subjetivo establezca la posibilidad de que el administrado o excepcionalmente una autoridad, impugnen una decisión, con la obligación para la autoridad, de emitir una nueva resolución sobre el fondo del asunto, examinando la legalidad y su oportunidad.

² Antonio Carrillo Flores. "La Defensa de los Particulares frente a la Administración". Editorial Porrúa. México, 1936, p. 254.

El maestro Gabino Fraga³ manifiesta que el recurso administrativo:

"(...) constituye un medio legal de defensa 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, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar probada la legalidad o la inoportunidad del mismo".

El Lic. Alfonso Nava Negrete, basándose en la definición anterior, señala como elementos del recurso administrativo los siguientes:

"Constitutivos o esenciales: a) una ley que establezca el recurso; b) un acto administrativo; c) lesión a un derecho o interés del administrado; y d) autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso. Elementos de su naturaleza o carácter: a) plazo de interposición del recurso; b) formalidades y forma de interposición; c) procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento del asunto; d) garantías que debe otorgar el administrado para la suspensión del acto que se reclama, de ser procedente; y e) pruebas, decisión administrativa, etc".⁴

Por tanto, el recurso presupone la vigencia de una ley que lo establezca, la existencia de un acto administrativo, la impugnación hecha por persona que posea un interés legítimo y que la inconformidad se haga valer ante una autoridad competente, la que tendrá que resolver sobre el fondo del asunto, con una nueva decisión administrativa.

³ Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1980, p. 435.

⁴ Alfonso Nava Negrete. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1980, p. 51.

El maestro Emilio Margáin Manautou, respecto a los recursos, opina que antes de impugnar una decisión administrativa ante un tribunal, debe agotarse previamente dicho recurso ante las autoridades administrativas, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto o decisión. Así, textualmente, nos dice que:

"(...) el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁵

El tratadista español Jesús González Pérez⁶, define el recurso como:

"La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter".

Esta definición, aunque muy general, es gráfica, porque de manera concreta señala que, en primer lugar, debe existir un acto emanado de la Administración, y segundo, la propia autoridad administrativa que resuelva un recurso.

Un análisis que nos parece muy interesante, es el realizado por el Lic. Héctor Fix Zamudio, respecto a este tema y sobre las definiciones estimadas por varios de los autores antes mencionados y, nos dice, que cada tratadista examina el recurso desde ángulo diverso y, por tal circunstancia, existen diferencias para caracterizarlo, ya sea que se le califique de "acto" como lo califica González Pérez; de "procedimiento", Nava Negrete; de un "derecho consignado en la ley", Carrillo Flores; de "medio legal", Gabino Fraga.

⁵ Emilio Margáin Manautou. "Recurso Administrativo en México". Editorial Porrúa. México, p. 18.

⁶ Jesús González Pérez. "Los Recursos Administrativos". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, p. 34.

En fin, que cada autor, nos dice Fix Zamudio, le da un enfoque distinto, ya que:

"(...) el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se transmite a través de un procedimiento y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo".⁷

En cuanto a las definiciones que se han dado en los diferentes diccionarios jurídicos, tenemos que:

El maestro Eduardo Pallares⁸ define a los recursos como:

"(...) los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o no modificación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto(...)".

Al respecto, consideramos que esta definición se aparta de lo que se ha venido definiendo como recurso administrativo, por tratarse de actos, autoridades e instancias diferentes.

Rafael de Pina, define al recurso como:

"(...) un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecido expresamente al efecto por disposición legal".⁹

En esta segunda definición, al igual que en la anterior, observamos que al concepto de recurso se le da una connotación muy amplia y general, al incluir todos aquellos medios de defensa establecidos tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

⁷ Héctor Fix Zamudio. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Colegio Nacional. México, 1983, p. 42.

⁸ Eduardo Pallares. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S. A., p. 681.

⁹ Rafael De Pina. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S. A., p. 325.

establece: El Diccionario Jurídico Mexicano

"Recursos Administrativos. Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden, en consecuencia, tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquéllas no las autoriza como medio de impugnación".¹⁰

De la serie de definiciones que se han citado en este primer apartado, acerca de los recursos administrativos, deducimos las siguientes características: a) Son medios de defensa establecidos para los particulares <excepcionalmente para la autoridad>; b) tienen un fundamento legal; c) su presupuesto consiste en un acto de autoridad lesivo o ilegal y; d) deben interponerse ante la autoridad emisora de dicho acto, con la finalidad de que ésta los revise y, en su caso, modifique o revoque.

Por lo antes expuesto, concluimos que los recursos administrativos son los medios o instrumentos de defensa que las leyes establecen en favor de los particulares, con el fin de protegerlos contra aquellos actos de las autoridades que, al apartarse de los causes legales, lesionan sus legítimos intereses.

1.B.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Por lo que se refiere a dicho fundamento, debe admitirse que la jurisprudencia mexicana, a partir, sobre todo, de 1929, ha consagrado de una manera

¹⁰ "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1991, p. 2709.

definitiva que las leyes federales y, en general todas las leyes, pueden establecer un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyen a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso al juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos, sino también los procedimientos jurisdiccionales. Todavía más, en múltiples ocasiones, si interpretarse el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que este juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas".¹¹

La Ley de Amparo, al recoger tal criterio, estableció en su artículo 73, fracción XV, lo siguiente:

"(...) es improcedente el juicio de garantías contra actos de autoridades distintas de las judiciales cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los fija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigne para conceder la suspensión definitiva".¹²

¹¹ Leopoldo R. Arreola Ortiz. "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación". Tribunal Fiscal de la Federación. 45 Años al Servicio de México. Tomo II, pp. 169 y 170.

¹² Emilio Margáin Manautou. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". 3a. Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1973. pp. 172-173.

En cuanto al ámbito constitucional se refiere, debemos tener en cuenta que nuestro sistema jurídico se caracteriza por una jerarquización de las normas que lo conforman, destacando la supremacía de las que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la cual han de ser creadas las disposiciones secundarias; que si una norma de rango inferior no se ajusta a las prescripciones constitucionales relativas, en función de que no acate la referida jerarquía, de que el órgano de que se trate no se circunscriba a su específico sector de competencia, en fin, lleve a cabo actos cuyo contenido o cuyo procedimiento no se encuentre fundado, da lugar a estimar que en el caso, tales normas son irregulares o inconstitucionales. En otras palabras, encontramos bajo un régimen de estado de derecho, es claro que el examen concerniente a la regularidad de los actos estatales no se circunscribe ni queda limitado al ámbito del sector constitucional, sino que comprende los restantes grados normativos inferiores; esto es, cada grado o nivel de los actos estatales cuenta con su correspondiente órgano dotado de facultad para llevar a cabo el examen concerniente a su regularidad. Idéntica función -normativamente hablando- se asigna a los llamados "(...) recursos administrativos: medios técnicos que tienen por objeto obtener de la misma Administración Pública, un examen de la regularidad de sus actos; sólo que aquí, estamos en presencia de un "autocontrol", es decir, la mencionada revisión se efectúa por órganos que están inmersos dentro del propio sector de la Administración".¹³

En virtud de lo anterior y, como ya quedó de manifiesto, siendo la Carta Magna el basamento de nuestro orden jurídico, tenemos que el fundamento legal del recurso administrativo tiene su origen en tal instrumento, concretamente en el artículo 107, cuya fracción IV prevé que en materia administrativa "el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa

¹³ José Mauricio Fernández y Cuevas. "Aspectos Fiscales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Tribunal Fiscal de la Federación. 45 Años al Servicio de México. Tomo I. México, 1982, pp. 311-312.

suspensión".¹⁴ Con esta disposición constitucional se puede afirmar que se cuenta con el verdadero fundamento del recurso administrativo, ya que de manera implícita reconoce la existencia de este medio de defensa, al establecer que es indispensable agotarlo, antes de acudir al juicio de amparo. Por tanto, el artículo 80. Constitucional no puede considerarse fundamento del recurso administrativo, como en el derecho comparado se estima, ya que, inclusive en México, en la práctica, se ha caído en los errores siguientes:

Hay particulares y postulantes que consideran como fundamento del recurso, el derecho de petición, lo cual no concuerda con nuestro sistema jurídico; otros, que afectados en su esfera jurídica por una resolución administrativa, intentan la vía judicial, con el riesgo de que la autoridad judicial no entre al estudio del fondo del asunto, por no haberse cumplido con el principio de definitividad; y, por otra parte, se ha hecho uso indiscriminado de este medio de defensa, con el consecuente rezago de la administración de justicia.

Para comprender lo antes expuesto, es necesario analizar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido al respecto, los motivos que la indujeron a pronunciar diversas ejecutorias y establecer la jurisprudencia que, con el tiempo, ha variado en lo relativo al fundamento de los recursos administrativos; fueron diversos amparos interpuestos contra resoluciones del Ejecutivo, una vez que había transcurrido el término legal para la interposición del amparo, porque anteriormente y conforme al artículo octavo de nuestra Constitución, habían solicitado de la autoridad la reconsideración administrativa.

De 1917 a 1929, la reconsideración no tiene fundamento legal, su uso se originó por la costumbre de los postulantes de interponer recursos administrativos basados en el derecho de petición. Esto se hacía para evitar recurrir a los tribunales jurisdiccionales, siendo más sencillo pedir a la autoridad administrativa que modifique su propio acto, por vía del recurso previsto en la ley del acto.

Posteriormente, se dio un cambio radical en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer lo siguiente:

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. 1a. Reimpresión a la 10a. Edición. 1994.

"La reconsideración de los actos o resoluciones administrativos no es un recurso legal o suficiente para darle ese carácter, el hecho de que sea una práctica administrativa o costumbre muy generalizada, que los que se consideren afectados por una resolución administrativa pidan reconsideración, práctica por demás viciosa y que pugna con la teoría de la fijeza de las resoluciones administrativas"¹⁵ .

respecto, que: En otras ejecutorias se establece, al

"Si la reconsideración no está fundada en ningún precepto legal, no puede servir de fundamento para interrumpir el término de quince días para la interposición del amparo"¹⁶ .

establece: Con posterioridad a 1933, la Corte

"Cuando la reconsideración no está expresamente prevista por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir el amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el juicio de amparo ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el carácter de definitivo, para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV p. 183.

¹⁶ Idcm. Tomo XXVI, p. 827.

posibilidad de revocarlo o
modificarlo".¹⁷

Este criterio que adoptó nuestro máximo Tribunal, creó inseguridad, al establecer que la reconsideración sólo procede cuando se encuentre consignada en la ley de la materia, agregando que si se solicita sin fundamento legal y la Administración lo admite y substancia, tendrá la categoría de recurso administrativo y, por lo tanto, interrumpe el término para la interposición del amparo.

Esta situación era por demás peligrosa, debido a que un particular afectado por una resolución administrativa intentaba la reconsideración basada en el artículo 80. Constitucional, dejando a criterio de la Administración admitirla a trámite y sin la menor seguridad de que la resolviera dentro de un término menor del que la ley concede para interponer el juicio de amparo y, quizás, perdiendo tal derecho por no ajustarse al término prescrito, ya que el hecho de presentar el escrito de reconsideración, no implica que la autoridad administrativa substancie dicho recurso.

Por todo lo expuesto, no es aceptable considerar el derecho de petición como fundamento de los recursos administrativos, siendo el artículo 107, fracción IV, su fundamento constitucional y, su fundamento legal, el de la ley del acto que lo denomine y establezca su substanciación.

1.C. CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La clasificación de esta instancia legal es resultado de la diversidad de nominaciones y conceptos que se le han aplicado y de cuyo contenido, los autores han tomado los elementos más relevantes, como su naturaleza, su objeto, su finalidad, o bien, el acto que da origen a dicho recurso, la autoridad que lo emite, etc.

1.C.1. EN ATENCIÓN A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE

Al respecto, existen tres clases de recursos

¹⁷ Idem. Tomo XXXIX, p. 682.

1.- Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto;

2.- Los que proceden ante el superior jerárquico; y

3.- Aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

1.- Ante la misma autoridad que emitió el acto.

Para el maestro Margáin Manautou, "(...) el recurso ante la misma autoridad que emitió el acto es aconsejable (...) tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tenga su origen en errores de cálculo, numéricos o de procedimiento (...)".¹⁸ Que además existen recursos administrativos que se interponen ante la misma autoridad, a quien la ley obliga a revisar el fondo del asunto; situación que este autor critica, ya que dicha inconformidad carece de efectividad porque tal inconformidad no hará cambiar el criterio o sentido de la resolución impugnada y sólo servirá para ampliar el concepto o valor de las pruebas existentes, que individualmente fueron consideradas por la autoridad.

Para el tratadista Sayagués Laso, el recurso interpuesto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo denomina recurso de reposición, definiéndolo así: "Es la solicitud dirigida al órgano que dictó el acto, para que lo revoque, reforme o sustituya".¹⁹

Sayagués afirma que si la resolución que emitió el órgano contiene un error jurídico o de conveniencia, nada autoriza a suponer que aquél se niegue a revisar lo resuelto, si se demuestra el error. Para él, este recurso <el de reposición> es de principio, o sea que para interponerlo no se requiere texto autorizándolo, implicando que se agote primero éste y luego el jerárquico.

Continúa Sayagués señalando que interponer dicho recurso es un derecho y, como tal, puede renunciarse; pero que con frecuencia la ley

¹⁸ Emilio Margáin Manautou. "Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 18.

¹⁹ Enrique Sayagués Laso "Tratado de Derecho Administrativo". Talleres Gráficos de la Editorial Martín Bianchi Altuna. Tomo I. 1963. Montevideo, Uruguay, p. 47.

expresamente le asigna carácter obligatorio, en cuyo caso no puede ser omitido. El recurso se funda en razones de jurisdicción o conveniencia (...) y, su objeto, es la revocación, reforma, anulación o modificación del acto impugnado.

2.- Ante el superior jerárquico.

En cuanto al recurso que se haga valer ante el superior jerárquico, Margáin Manautou sostiene que cuenta con más posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizado por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisen. Este recurso, así como las pruebas ofrecidas y las nuevas que se ofrezcan, serán valcradas en forma imparcial.²⁰

Sayaqués Laso, denomina a esta misma instancia, recurso jerárquico, del cual nos dice que: *"Es el recurso ante el órgano superior inmediato, denominado generalmente jerárquico. Es la interposición por parte interesada del recurso (...) (que) permite que las decisiones de los órganos subordinados puedan ser revisados por el jerarca (...) (quien) dicta la decisión administrativa definitiva, que constituye la palabra final de la administración. La determinación de la naturaleza del recurso es cuestión fundamental, pues de ella dependen las soluciones en cuanto a sus modalidades"*.²¹

Por lo que se refiere a la naturaleza del acto o resolución final que emita el órgano al conocer del recurso, tenemos que el mismo es formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional; por lo que si bien no puede hablarse de cosa juzgada, sin embargo, si es cosa resuelta.

El recurso jerárquico procede por razón de jurisdicción o de oportunidad. En el primer caso hay una cuestión de derecho a resolver; en el segundo, el jerarca apreciará la oportunidad o conveniencia del acto reclamado; por otro lado, no es necesario que el recurrente invoque una lesión de derecho.

²⁰ Emilio Margáin Manautou. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Ob. cit., p. 180.

²¹ Idem., p. 480.

3. Ante una comisión o dependencia especial

En este caso, la autoridad que conoce del recurso, carece de mando sobre la que emitió el acto, así lo sostiene Emilio Margáin M., que a manera de ejemplo cita el recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, ya que dicho recurso se interpondrá ante el Consejo Consultivo Delegacional o Consejo Técnico²².

Por su parte, Sayagués Laso, lo denomina recurso de alza el que puede dirigirse a un órgano que no es jerarca del que dictó dicho acto, y que actúa en función de contralor descentralizado, cuyas decisiones pueden ser revisadas por órganos de contralor. También se da en ciertos casos especiales que no implican descentralización administrativa²³.

Mientras que el recurso jerárquico, por ser un atributo propio de la jerarquía se considera implícito en toda organización centralizada, este recurso de alza requiere texto expreso, o al menos textos <legales o reglamentarios> que implícita pero necesariamente supongan su existencia.

1.C.2. EN ATENCIÓN A QUIEN LO INTERPONE

En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se divide en dos clases: a) por quien tenga interés legítimo directo y, b) por quien tenga interés legítimo indirecto.

Tiene interés legítimo directo el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

Tratándose del interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses resulten afectados por el acto administrativo de gestión. Un ejemplo de este tipo de recurso, lo encontramos en el artículo 69 de la Ley Minera, al establecer la oposición como una

²² Emilio Margáin Manautou. "Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 36.

²³ Sayagués L. Op cit., p. 490.

impugnación que pueden interponer terceros afectados en sus terrenos y considerados por esta ley como terrenos no libres.

1.C.3. EN ATENCIÓN AL OBJETO QUE SE PERSIGUE

En atención a su objeto, el recurso se clasifica en recurso de reconsideración o de revocación, y recurso de revisión.

El primero, se establece con el fin de que la autoridad que emitió el acto, reconsidere su resolución, pero no porque afecte al fondo del asunto, sino por incurrir en errores numéricos, de cálculo o de procedimiento.

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

1.C.4. EN ATENCIÓN A LA MATERIA

El maestro Margáin Manautou, citando a A. Gordillo, sostiene que la autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas unas al derecho administrativo, que son la mayoría, y otras al derecho privado.²⁴

Por otra parte, la doctrina establece que se pueden prever recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones dictadas conforme a derecho público, así como recursos que se hagan valer contra resoluciones que se rigen por el derecho privado; situación que se da cuando la administración pública celebra contratos con particulares, pero no resulta ideal crear recursos administrativos para este tipo de relación, ya que todo conflicto de interpretación o aplicación de un contrato privado corresponde a las autoridades del fuero común.

²⁴ Emilio Margáin Manautou. "Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 38.

1.C.5. EN ATENCIÓN AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE

Un recurso administrativo puede estar previsto en una ley o en un reglamento; sin embargo, el Poder Judicial Federal ha establecido en las tesis que a continuación se transcriben, que sólo pueden válidamente establecerse en una ley formal y materialmente legislativa, y nunca en un reglamento.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.- ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- En atención al criterio de definitividad contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa, es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso

administrativo sin ley que lo autorice acorde a los lineamientos que sobre esta particular cuestión ha establecido la Legislación Positiva Mexicana, (verbigracia, el texto de la fracción XIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, acorde al inciso b), de la fracción V, del artículo 107 constitucional) cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquéllas que no admitan ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley emanada del Congreso de la Unión; así, y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior no viene a significar, de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha característica cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentada aquél ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que, a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para

que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (característica en la Ley), las que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto."

Tesis de Jurisprudencia número A. J/12, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo VIII. Octubre de 1991, p. 109.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.- Los recursos administrativos que constituyen la excepción al principio de definitividad del juicio de amparo, deben estar establecidos en leyes en sentido formal y no en reglamentos. Lo anterior es así, pues la potestad reglamentaria conferida al titular del Ejecutivo, derivada del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es para mejor proveer en la esfera

administrativa al cumplimiento de las leyes y así dicte las normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, que tienen las mismas características de las normas legales, pero con la limitación natural de que dichas normas reglamentarias no otorguen mayores alcances o impongan distintas limitantes que la propia Ley que reglamenta, como es el caso de crear un recurso administrativo cuando la Ley respectiva nada previene al respecto, por lo que no habrá recurso administrativo sin Ley que lo autorice."

Tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII, p. 415.

1.C.6. EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA

Conforme a esta clasificación, existen dos clases de recursos: el obligatorio y el optativo.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo obligatorio, cuando el particular debe agotarlo antes de acudir a solicitar justicia ante los tribunales.

En cambio, se habla de un recurso optativo cuando el particular queda en libertad para agotarlo o acudir directamente al órgano jurisdiccional. Ejemplo: el recurso de revocación previsto en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación.

2.- ASPECTO FORMAL

2.A.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

En términos generales y, atendiendo a las características de creación y existencia de los

recursos administrativos, la doctrina distingue como principales elementos de los mismos, los de carácter esencial y los secundarios o no esenciales.

2.A.L. ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Son aquellos cuya existencia es indispensable para que se haga valer el recurso administrativo. Entre dichos elementos esenciales, se mencionan los siguientes:

2.A.1.A. FUNDAMENTO LEGAL DEL RECURSO

Tanto los autores extranjeros, como los nacionales, coinciden en señalar a la ley como fundamento del recurso administrativo. Los autores mexicanos señalan la necesidad de que el recurso esté expresamente consignado en la ley, además de que establezca el plazo y la autoridad ante quien se interponga. Así tenemos que Gabino Fraga²⁵, Carrillo Flores²⁶ y Nava Negrete²⁷, coinciden en señalar como elemento esencial el que el recurso se encuentre establecido en una ley, ya que sólo de esta manera se justifica el derecho del administrado, a impugnar la ilegalidad de un acto administrativo y la obligación de la autoridad administrativa a resolver el fondo del asunto.

Así, el recurso debe estar previsto en un ordenamiento formal y materialmente legislativo, puesto que como el reglamento, sólo tiene como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible su aplicación práctica, si la ley no establece el recurso administrativo, el reglamento no puede crearlo, ya que establecería un medio de defensa no previsto en aquélla.²⁸

2.A.1.B. EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

El segundo elemento esencial del recurso administrativo, es la existencia de un acto o

²⁵ Gabino Fraga. Op. cit., p. 438.

²⁶ Antonio Carrillo Flores. Op. cit., p. 356.

²⁷ Alfonso Nava Negrete. Op. cit., p.

²⁸ Emilio Margáin Manautou. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Ob. cit., p. 182.

resolución de carácter administrativo. Sin embargo, no basta la sola existencia de éste, sino que debe reunir ciertas características para que pueda ser impugnado mediante dicho recurso.

Margáin Manautou²⁹, destaca una serie de requisitos que debe tener la resolución administrativa para que proceda su impugnación; las características que señala son las siguientes:

- a) que sea definitiva;
- b) que sea personal y concreta;
- c) que cause un agravio;
- d) que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y,
- e) que sea nueva.

La definitividad está referida a que el acto o resolución sea la culminación del procedimiento administrativo correspondiente del cual emana; como puede observarse, difiere de la definitividad para efectos contenciosos, en la cual las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste es optativa.

En cuanto a la segunda característica, tenemos que la resolución debe ser personal y concreta, por lo que no puede agotarse el recurso administrativo contra resoluciones de carácter general, abstractas o impersonales, en virtud de que una resolución de este tipo sólo puede controvertirse a través del juicio de amparo.

La tercera característica consiste en que la resolución debe causar un agravio, un perjuicio o, bien, que lesione un interés legítimo, directo o indirecto. Debe hacerse notar que si el legislador imputa responsabilidad fiscal, no sólo a aquél que da origen al nacimiento del crédito, sino también a terceros, es forzoso concluir que, por lo que al aspecto tributario se refiere,

²⁹ Emilio Margáin Manautou. "El Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 49.

cuando la acción del fisco lesione derechos de estos últimos, ellos pueden agotar los recursos existentes, ya que desconocerles su interés les causaría un perjuicio en su patrimonio; un ejemplo de tal situación lo encontramos en el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación, en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal".

Otro aspecto que cabe destacar, consiste en que el recurso administrativo procede en las hipótesis antes previstas, no sólo en contra de la resolución que conste por escrito, sino también de la derivada de una negativa ficta, esto es, de la que se configura ante el silencio de una autoridad, una vez transcurrido, generalmente, el término de tres meses, desde que se presenta ante dicha autoridad la instancia o petición por parte del particular.

Otra característica de la resolución es la consistente en que ésta sea nueva, es decir, que lo que ella resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona, o bien, que aluda a hechos que no han sido consentidos expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo o de algún juicio.

Nava Negrete, por su parte, sostiene que: "El acto administrativo objeto del recurso, debe ser un acto formal y materialmente administrativo, dictado en ejercicio de facultades reglamentadas o discrecionales".³⁰

Gabino Fraga habla de "(...) la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente".³¹

Por su parte, en la Ley de Amparo, en su artículo 114, fracción III, se establece una distinción entre actos administrativos procedimentales y actos

³⁰ Alfonso Nava Negrete. Op. cit., p. 54.

³¹ Gabino Fraga. Op. cit., p. 435.

administrativos aislados: "El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:(...) III.- contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo".

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

E.A.1.C. VIOLACIÓN A UN DERECHO DEL PARTICULAR

El tercer elemento esencial del recurso administrativo lo constituye la violación al principio de legalidad. Los doctrinarios coinciden en afirmar que el acto administrativo que da motivo al recurso administrativo, ha de ser contrario a derecho. Otros autores sostienen que ha de lesionar un derecho, otros un interés, algunos dicen que ha de vulnerar un derecho subjetivo o un interés legítimo. Pero todos llegan a una misma conclusión: la ilegalidad del acto recurrido.

González Pérez afirma que en la legislación española: "Los recursos administrativos proceden por infracciones al orden jurídico establecido".³² Esta definición resulta muy general, pero acertada, ya que, indudablemente, el objeto del recurso es impugnar una resolución que afecta la esfera jurídica del administrado, por no ajustarse a derecho.

Por su parte Bielsa, nos explica que: "El acto objeto del recurso administrativo, ha de lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo del particular. Y que para el ejercicio de los recursos administrativos no tiene objeto distinguir entre una figura y otra, ya que siempre se tratará de un acto viciado de ilegalidad y el recurso tiene como finalidad revisar la legitimidad y la oportunidad del acto".³³ Por tanto, para este autor, la

³² Jesús González Pérez. Op. cit., p. 198.

³³ Bielsa, Rafael. "El Recurso Jerárquico". Roque de Palma, Editor. Buenos Aires, Argentina. 1967, p. 256.

finalidad del recurso es impugnar la violación de un derecho y la lesión a un interés legítimo.

Alfonso Nava Negrete, considera que: "(...) el recurso administrativo tiene por objeto combatir la lesión a un derecho subjetivo o a un interés legítimo del administrado. En ambos casos se exige que la administración actúe legalmente y se abstenga de violar los derechos de los particulares".³⁴ Para el maestro Nava Negrete, no tiene caso diferenciar el interés legítimo y el derecho subjetivo, porque la ley da al interés legítimo el título de derecho y el interés simple carece de relevancia jurídica. En concreto, este tratadista reduce correctamente el problema a que la administración actúe legalmente, absteniéndose de lesionar los intereses de los administrados.

Por su parte, Serra Rojas, al exponer los elementos del recurso administrativo, enumera entre ellos: "(...) que la resolución administrativa debe afectar un interés o un derecho al particular".³⁵

Finalmente, Gabino Fraga señala como elemento del recurso administrativo: "(...) que el acto administrativo afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente".³⁶ Este autor, al igual que los anteriores citados, coinciden en concluir que el acto impugnado no ha sido emitido conforme a derecho; señalando, unos, que se afectará un derecho, otros, un interés legítimo o un derecho subjetivo.

Para establecer la diferencia entre un derecho subjetivo y lo que es un interés legítimo, se dice que, en el primer caso, el derecho subjetivo es un poder atribuido a la voluntad de una persona para el predominio de su interés; y para el segundo caso, es un interés particular que difiere del general, aunque sea conexo con él, no tiene una tutela legal directa y por ello no constituye un derecho subjetivo, su titular puede, sin embargo, poner en movimiento recursos para combatir los actos de la administración producidos por violación a las normas establecidas.

³⁴ Alfonso Nava Negrete. Op. cit., p. 54.

³⁵ Andrés Serra Rojas. Op. cit., p. 254.

³⁶ Gabino Fraga. Op. cit., p. 435.

2.A.1.D. AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER

Respecto a este último elemento esencial del recurso administrativo, tanto la doctrina extranjera como el derecho positivo mexicano están de acuerdo en reconocer que para que el recurso administrativo se integre y, por tanto, conceda derecho al particular a obtener una nueva resolución, no es suficiente que se reúnan los otros requisitos esenciales, si falta la autoridad competente para resolver; además, consideran que la ley determina quién es la autoridad administrativa competente para conocer del recurso.

González Pérez, expresa que: "el nombre mismo de la figura nos muestra ante qué autoridad debe presentarse el recurso, los recursos administrativos son recursos en cuanto se deducen en relación de una decisión de un órgano público; administrativos en cuanto se deducen ante un órgano de ese carácter".³⁷ Que el conocimiento y decisión de los recursos corresponde a la misma administración; que el recurso deberá dirigirse al órgano que en cada caso tenga competencia para conocer del mismo y substanciarlo.

2.B. ELEMENTOS FORMALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

2.B.1. TÉRMINO DE INTERPOSICIÓN

La determinación del plazo, dentro del cual debe interponerse el recurso administrativo, deriva de la existencia de una ley que prevea dicho recurso y, a su vez, establezca un plazo razonable para que el particular pueda hacer uso de dicho recurso e impugnar el acto o resolución que le afecte.

Ahora bien, el hecho de que el recurso se interponga en tiempo, produce los siguientes efectos, respecto a:

³⁷ Jesús González Pérez. Op. cit., p. 134.

a) La administración: la presentación en tiempo del recurso hará que la Administración realice un nuevo estudio del acto impugnado.

b) El administrado: determinando la conservación o pérdida de su derecho a exigir que el acto sea estudiado nuevamente y de la conservación o pérdida de agotar las subsecuentes vías jurisdiccionales, dependiendo de que se interponga el recurso en tiempo o no.

c) El acto impugnado: el ejercicio del recurso dentro del término legal dependerá de que el acto sea objeto de estudio, o por el contrario, al no intentarse, el acto o resolución adquiere firmeza dentro de la esfera administrativa.

2.B.2 AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO

Para el maestro Margáin Manautou, es necesario que el legislador señale la autoridad ante la que debe presentarse el recurso, pues de omitirse este elemento la impugnación del acto deberá hacerse ante el titular de la dependencia respectiva, quien determinará al funcionario que deba conocer y resolver el recurso, siempre que esta facultad sea delegable en los términos del reglamento interior de dicha dependencia³⁸.

2.B.3. FORMALIDADES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Hablar de un recurso administrativo significa estar en presencia de un procedimiento de igual carácter, por lo tanto, el procedimiento debe ser sencillo, rápido y sin obstáculos; se debe requerir el mínimo de formalidades para su interposición, substanciación y resolución.

Las leyes que establecen recursos administrativos, por lo general se concretan a mencionar que el recurso se presentará por escrito y se ofrecerán pruebas; pero ante una ley deficiente, que no establezca de una manera concisa el procedimiento para la sustanciación del recurso, el particular formulará su escrito en los

³⁸ Emilio Margáin Manautou. "El Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 62.

términos que considere convenientes a sus intereses. Sin embargo, tal escrito deberá reunir algunos requisitos que se han señalado como indispensables para su admisión, tales como: a) nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones; b) el acto que se impugna; c) el derecho que éste lesiona; d) los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoye el recurso; e) las pruebas que se ofrecen; f) la solicitud de suspensión del acto impugnado; g) los petitorios y; h) la firma del promovente; conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, que resulta aplicable en defecto.

2.8.4. PERÍODO DE ADMISIÓN DE PRUEBAS

La doctrina menciona muy poco en relación a los elementos formales del recurso y, especialmente, por lo que se refiere a la prueba.

Margáin Manautou, opina que: "(...) *tocante a la admisión de pruebas, el recurso tiene por objeto atacar parcial o totalmente la resolución, la autoridad tendrá necesariamente que recibir las que ofrezca el recurrente, salvo que la inconformidad verse sobre un punto de derecho, ya que éste no está sujeto a prueba. De proceder el ofrecimiento de pruebas, éstas deberán ser idóneas, pues con ellas el interesado ha de demostrar lo erróneo de la resolución que se impugna.*"³⁹

Respecto a la prueba, conviene citar la tesis dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, en la revisión número 2340/82, que establece lo siguiente:

*"PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACION.- DEBEN ESTUDIARSE.- Si el particular ofreció pruebas al promover el recurso de reconsideración en contra de una multa, la autoridad está obligada a analizar éstas en forma pormenorizada, no siendo suficiente el que se refiera a ellas englobándolas en una declaración general".*⁴⁰

³⁹ Emilio Margáin Manautou. "El Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 63.

⁴⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época. Año IV. No. 55. Julio de 1984, p. 1203.

En la interposición del recurso administrativo, los interesados tienen derecho a ofrecer las pruebas que juzguen convenientes a efecto de apoyar su pretensión; es decir, la aportación de pruebas no debe limitarse, a excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, pues existiendo el acopio suficiente de pruebas, habrá mayores elementos para obtener una resolución favorable.

En el Código Fiscal de la Federación se establece en el artículo 130: *"En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición, la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos"*.

Con respecto a la valoración de las pruebas, la autoridad tiene plena libertad, con excepción de la confesional expresa del recurrente, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos, los cuales harán prueba plena.

Al estar la Administración obligada a fundar y motivar sus actos, consecuentemente, no actuará con arbitrariedad sino con libertad, dentro del marco jurídico que la regula; así, el valor que le confiera a cada prueba en particular, debe ser el resultado de un razonamiento lógico-jurídico, en donde, además, la autoridad tenga presentes los lineamientos que exige la ley para que su resolución se emita conforme a derecho.

2.B.5. PROCEDIMIENTO DE SUBSTANCIACIÓN

El procedimiento de implementación del recurso administrativo debe ser rápido y sencillo, por lo que en forma general debe seguir los siguientes pasos: una vez presentada la promoción conteniendo el recurso administrativo, la autoridad debe ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ya sea que ésta proceda de oficio, o a petición de parte, según el caso; la autoridad procederá al estudio del expediente; valorará las pruebas que hayan sido admitidas y, finalmente, emitirá la resolución correspondiente.

2.8.6. PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO

La autoridad administrativa deberá dictar resolución y notificarla en un término que algunas leyes administrativas señalan y otras no; en este aspecto, el Código Fiscal de la Federación precisa que este plazo no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

En la mayoría de las leyes administrativas, no siempre se determina el plazo en cuestión, para que la Administración emita su fallo. En ocasiones puede suceder que la autoridad no resuelva la instancia dentro del plazo legal, caso en que se produce lo que se conoce como "silencio administrativo"; y cuando esto acontece en el ámbito de la materia fiscal, se configura la negativa ficta, esto es, que ante el silencio de la autoridad u omisión de la resolución respectiva, el particular afectado puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar su nulidad.

2.8.7. LIBERTAD PARA IMPUGNAR LA NUEVA RESOLUCIÓN ANTE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos son resueltos a través de una diversa resolución administrativa, la cual puede ser favorable o desfavorable al administrado, por lo que en el caso de que la misma agrave de nueva cuenta al particular, éste podrá controvertirla mediante el juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, podemos encontrar resoluciones que aparentemente favorezcan al administrado, pero que en el fondo le paren un perjuicio, como es el caso de aquellas que al resolver el recurso correspondiente, revoquen la resolución recurrida, pero dejen a salvo sus derechos para emitir un nuevo acto; de tal suerte, aun cuando se haya revocado dicha resolución, el particular podrá impugnar la legalidad de la resolución recaída al recurso, en la parte conducente en que la autoridad se reserve sus derechos para reponer el acto.

En tal sentido se ha pronunciado el Poder Judicial Federal, a través de los siguientes criterios jurisprudenciales:

"SEGURO SOCIAL. RECURSO DE INCONFORMIDAD. SI EL RECURRENTE OBTIENE LA NULIDAD PARA EFECTOS Y LA PRETENDIA LISA Y LLANA, TIENE INTERES JURIDICO PARA PROMOVER JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- Si el Consejo Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social, al resolver un recurso de inconformidad, deja insubsistentes las liquidaciones de cuotas obrero-patronales combatidas, por estimar que carecen de la debida fundamentación y motivación y deja a salvo los derechos del Instituto para emitir las nuevamente, una vez subsanadas las violaciones formales, dicha resolución afecta los intereses jurídicos del quejoso si al interponer aquel medio de impugnación pretendió una nulidad lisa y llana y no para efectos, haciendo valer violaciones de fondo.

2a./J.43/96

Contradicción de tesis 15/96.- Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 5 de julio de 1996.- Cinco votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de Jurisprudencia 43/96.- Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión de cinco de julio de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Guitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y, presidente: Genaro David Góngora Pimentel.

A fojas: 249, 266.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Novena Epoca.- Tomo IV. Septiembre 1996.- Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. México 1996"

"NULIDAD, JUICIO DE INTERES JURIDICO.- La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se declara la insubsistencia total del acto, sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutivos de la misma, la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual.- En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efectos el acto combatido, le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables (artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social), lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la

litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.3°.A.J/15

Amparo directo 53/90.- Montajes, Construcciones e Ingeniería, S.A. de C.V.- 28 de febrero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.- Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 3803/95.- Construcciones Brakosa, S.A. de C.V.- 17 de noviembre de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrada por Ministerio de Ley.

Amparo directo 4193/95.- Héctor Breña Construcciones, S.A. de C.V.- 18 de enero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.- Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 4613.- Andamios y Materiales, S.A.- 9 febrero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.- Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1253/96.- Plásticos Inyectados y Sopladors, S.A. de C.V.- 9 de mayo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.- Secretaria: Ma. Antonieta Torpey Cervantes.

A fojas: 527, 523.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Novena Epoca.- Tomo IV.- Septiembre de 1996.- Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. México 1996".

2.C. REQUISITOS DE ADMISION DEL RECURSO

Estos requisitos se clasifican en esenciales y formales.

Los requisitos esenciales para la admisión del recurso deben estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento por parte del particular dará origen a que se tenga por no presentado el recurso.

En cambio, los requisitos formales, nos señala el maestro Emilio Margáin, son "(...) aquellos que aún cuando no se satisfagan por el interesado, no traen consigo el desechamiento de la inconformidad, pero si pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga, no le sea favorable a sus intereses, por no haber estado la autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema (...)".⁴¹

2.C.1. REQUISITOS ESENCIALES

Son requisitos esenciales para la admisión del recurso: que la impugnación conste por escrito; que contenga el nombre y domicilio del recurrente <podrá señalarse un domicilio legal, pero en materia tributaria deberá consignarse el domicilio fiscal, manifestando el registro federal de contribuyentes, para efecto de fijar la competencia de la autoridad y la clave que le correspondió en dicho registro>; que el escrito se presente dentro del término legal y se encuentre firmado por el interesado o su representante legal.

Ya hemos visto que la doctrina y nuestros tribunales están acordes en que el recurso administrativo no se sujete a las mismas formalidades o tecnicismos propios del medio de defensa que se hace valer ante un tribunal, sino que deben darse el máximo de facilidades para que los particulares puedan acudir en inconformidad ante la misma Administración.

⁴¹ Emilio Margáin Manautou. "El Recurso Administrativo en México". Ob. cit., p. 70.

Así tenemos que el recurso administrativo debe hacerse valer por escrito y el documento que lo contenga puede redactarse a máquina o de puño y letra del recurrente. Al respecto, los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, aluden a que el recurso administrativo y, en general, cualquier promoción que se presente ante las autoridades fiscales se interpondrá por escrito, no indicando necesariamente que debe estar redactada en determinado estilo. Por otra parte, el escrito debe presentarse en tiempo para evitar su desechamiento por extemporáneo; que contenga el nombre y domicilio de quien promueve, ya que es necesario que la autoridad conozca si se trata del propio interesado o de su representante legal y si es éste el promovente, deberá acreditar su personalidad, mediante el poder respectivo, ya que en ningún trámite administrativo se acepta la gestión de negocios, según se establece en el artículo 19 del Código Fiscal Federal.

2.C.2. REQUISITOS FORMALES

Son requisitos formales para la admisión del recurso: a) Que el escrito de inconformidad se formule con claridad, de tal forma que permita a la autoridad entender lo que se manifiesta y, b) Que el escrito consigne los elementos siguientes:

- a) La persona que promueve.
- b) La autoridad que emitió el acto que se recurre.
- c) La resolución que se reclama.
- d) La relación de los hechos que antecedieron a la resolución.
- e) El fundamento legal que apoya la inconformidad.
- f) Ofrecimiento de las pruebas tendientes a desvirtuar la legalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho.

Por tanto, la cita inexacta u omisión de estos elementos, puede llevar a que la autoridad

revisora confirme la resolución impugnada, ante la imposibilidad de juzgarla debidamente. Sin embargo, en estos casos, la autoridad está obligada a requerir al recurrente para que aclare su escrito, con el apercibimiento legal correspondiente.

Respecto a los requisitos antes mencionados, que deben expresarse en el escrito del recurso, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido los siguientes criterios:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE REQUISITOS FORMALES.- Deberán admitirse y darles trámite. Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia no desvirtúa la naturaleza de la pretensión del recurrente.

Revisión No. 119/83.- Resuelta en sesión de 4 de octubre de 1984, por unanimidad de 6 votos".⁴²

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- SUS REQUISITOS.- Si bien es cierto que no deben pedirse formalismos y exigencias excesivas en los recursos administrativos, que las promociones de los causantes deben simplificarse, que los recursos con irregularidades, en vez de desecharlos se manden aclarar y, aún se ha estimado factible analizar agravios hechos valer por los

⁴² Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2a. Época. Año VI. No. 58, octubre de 1984, p. 263.

promovientes en forma implícita; sin embargo, los escritos deben contener requisitos mínimos de expresión, de los que se puede desprender que se interpone un recurso, y que aún en forma deficiente y obscura se pueda estimar que se está controvertiendo determinada resolución, pues de no seguir ese criterio, se podría considerar que se intenta un recurso que nunca pretendió el promovente interponer, o que se alegó determinado agravio que nunca se tuvo la intención de hacer valer.

Revisión No. 798/80.- Resuelta en sesión de 29 de agosto de 1984, por unanimidad de 8 votos".⁴³

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- NO DEBEN SUJETARSE A FORMULAS SACRAMENTALES.- Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, porque las mismas están suprimidas en nuestro derecho positivo, como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal... y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ello es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia, que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación", cuando el recurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia.

Revisión No. 372/86.- resuelta en sesión de 19 de enero de 1988, por unanimidad de 9 votos".⁴⁴

⁴³ Idem. No. 56. agosto de 1984, p. 69.

⁴⁴ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo III, pp. 799-800.

En aquellos casos en que el promovente actúa en representación de la parte interesada, física o moral, el Tribunal Fiscal ha establecido lo siguiente:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR POR UNA SOLA VEZ AL REPRESENTANTE DEL PROMOVENTE QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, CUANDO ESTO NO SE HUBIERE SATISFECHO.- Si en el escrito por el que se interpone un recurso administrativo, el promovente señala que la personalidad con que se ostenta la tiene reconocida por la propia autoridad ante quien se promueve el recurso, y esta última considera que no estuvo debidamente acreditada la personalidad del promovente, no debe desechar el recurso, sino que en los términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, debe requerirlo por una sola vez para que acredite debidamente su personalidad, ya que los recursos administrativos no constituyen trampas procesales, sino que son medios de defensa creados para que los particulares puedan defenderse y hacer valer sus derechos.

Revisión No. 1333/83.- Resuelta en sesión de 13 de septiembre de 1984, por unanimidad de 8 votos".⁴⁵

Respecto a la omisión de otros requisitos que debe contener el escrito en que se interpone el recurso, el propio Tribunal ha resuelto:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, QUE SUBSANE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.- Si el escrito por el que se interpone el recurso

⁴⁵ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II. p. 573.

administrativo no expresa 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 Fiscal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez, para que complete su promoción.

Revisión No.139/83.- Resuelta en sesión de 14 de noviembre de 1984, por unanimidad de 7 votos".⁴⁶

En cuanto a las pruebas se refiere, este Cuerpo Colegiado ha resuelto lo siguiente, respecto a la omisión de este requisito por parte del promovente:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Si el particular omite presentar las pruebas que ofrece, resulta ilegal que la autoridad las tenga por no ofrecidas, porque en términos del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, debe requerir al particular para que presente los documentos ofrecidos.

Revisión No. 456/86.- Resuelta en sesión de 30 de junio de 1988, por unanimidad de 8 votos".⁴⁷

Sobre las pruebas ofrecidas y presentadas por el promovente, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, resolvió:

"PRUEBAS EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE ADMITIRLAS Y DESAHOGARLAS.- Al resolver un recurso administrativo, dentro de la fase oficiosa del procedimiento, la autoridad está obligada a admitir,

⁴⁶ Idem. Tomo II. p. 574.

⁴⁷ Idem. Tomo III. p. 791.

desahogar y valorar debidamente todas las pruebas que los particulares ofrezcan y que estén reconocidas por la ley, pues esto es un elemento esencial en la defensa de los particulares porque se trata de facilitar mediante los recursos administrativos que pueden presentarse pruebas, y que si éstas no tienen ningún defecto en sí por su conexión con los puntos controvertidos o por su idoneidad al respecto, y si no son contrarias a la moral y al derecho, sean admitidas y desahogadas; y en caso contrario, la autoridad deberá fundar y motivar adecuadamente el desechamiento o desestimación de las pruebas ofrecidas.

Revisión No. 786/84.- Resuelta en sesión de 20 de febrero de 1985, por unanimidad de 9 votos".⁴⁹

⁴⁹ Idem. Tomo II, p. 553.

CAPITULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES

CAPITULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES

1.- Código Fiscal de la Federación: 1.A. Recurso de Revocación. 1.B. Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución. 2.- Ley Aduanera: 2.A. Recurso de Revocación. 2.B. Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución. 3.- Ley Federal de Protección al Consumidor: 3.A. Recurso de Revisión. 4.- Ley de Comercio Exterior: 4.A. Recurso de Revocación. 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: 5.A. Recurso de Revocación. 6.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: 6.A. Recurso de Inconformidad. 7.- Ley Federal de Derechos de Autor: 7.A. Recurso de Reconsideración. 8.- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial: 8.A. Recurso de Reconsideración. 9.- Ley Federal de Competencia Económica: 9.A. Recurso de Reconsideración. 10.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 10.A. Recurso de Inconformidad. 11.- Ley del Seguro Social y Reglamento a su Artículo 274: 11.A. Recurso de Inconformidad. 11.B. Recurso de Revocación (Artículo 26 de su Reglamento). 12.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica: 12.A. Recurso de Inconformidad. 13.- Ley Federal de Turismo: 13.A. Recurso de Revisión. 14.- Ley General de Salud: 14.A. Recurso de Inconformidad. 15.- Ley de Aguas Nacionales: 15.A. Recurso de Revisión.

Antes de iniciar el estudio de los recursos administrativos, debemos aclarar que éstos fueron analizados conforme a las leyes anteriores a 1996, no obstante, se incluyen varias reformas habidas hasta antes de diciembre del propio año, en algunos de los ordenamientos legales a que se alude en este apartado, destacándolas con letras negrillas.

1. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Hasta antes de las reformas a este Ordenamiento legal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, el Código Fiscal establecía dos recursos administrativos: el de revocación y el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; pero a partir de enero de 1996, se suprimió este último, quedando vigente sólo el recurso de revocación, como instancia única para impugnar los actos y resoluciones dictados por las autoridades fiscales federales, el cual está regulado en los artículos 116 a 128 y 130 a 133,

FALTA PAGINA

No. 42 a la 43

mismos que se analizan comparativamente con los anteriores respecto a los cuales guardan relación.

1.A. RECURSO DE REVOCACION:

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de revocación era y sigue siendo el medio de defensa que tienen los particulares para impugnar los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 reformado, del Código Fiscal de la Federación; así como para combatir las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales, en que se les determinen contribuciones o sus accesorios; las que les nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley y; aquellas diversas de las anteriores, pero dictadas por autoridades aduaneras¹ (Artículo 117 anterior).

La regulación de este recurso la encontramos en los artículos 116 a 128 y 130 a 133 reformados (116, 117, 120 a 125 y 130 a 133 anteriores) del Código Fiscal. Como ya se dijo anteriormente, el recurso de revocación procede "contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal"². Su interposición no es obligatoria, ya que el particular puede optar entre agotar este recurso o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.³

En cuanto a la procedencia del recurso de revocación, el actual artículo 117, dispone:

"El recurso de revocación procederá contra:

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

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

¹ Artículo 117 del C. F. F. (publicado en Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981).

² Artículo 116 Idem.

³ Artículo 125 Idem.

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

c) Dicten las autoridades aduaneras.

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

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

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

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código".

Respecto a la procedencia de este recurso, la Sala Superior, al resolver la Revisión 1680/84, con fecha 5 de marzo de 1986, estableció lo siguiente:

"RECURSO DE REVOCACION.- ES PROCEDENTE RESPECTO DE RESOLUCIONES EN QUE SE SEÑALAN LOS TERMINOS SUFICIENTES PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION.- Si de los términos de la resolución claramente se

puede conocer la contribución en cantidad líquida que se debe pagar, es procedente el recurso de revocación que establece el artículo 117, fracción I del Código Fiscal vigente en la fecha de la resolución".⁴

En la Revisión No. 395/85, resuelta el 5 de noviembre de 1987, la Sala Superior emitió el siguiente criterio:

"RECURSO DE REVOCACION.- LA AUTORIDAD ESTA OBLIGADA A RESOLVER SOBRE LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO, DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS PROCEDIMENTALES QUE REGULAN DICHO RECURSO EN EL MOMENTO EN QUE SE PROMUEVA EL MISMO.- Si consideramos que al interponerse el recurso de revocación, el promovente intenta la defensa de un derecho, es obvio que su recurso deberá regularse por las disposiciones vigentes en el momento en que tenga lugar dicha defensa, dado que al interponerlo adquirió un derecho que no se extingue por el hecho de que la norma en cuestión cambió con posterioridad".⁵

Del texto del artículo 117, observamos que en su fracción I se incluyó el concepto de aprovechamientos, como objeto de impugnación cuando sean determinados por la autoridad fiscal en una resolución.

Asimismo, se adicionó un inciso "d)" al citado artículo 117, de cuyo contenido se desprende que el recurso de revocación procederá contra cualquier resolución definitiva que cause agravio al particular, en materia fiscal, con las salvedades a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del propio Código Fiscal, consistentes en que dicho recurso no procederá, respectivamente, contra: a) las

⁴ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo III, p. 765.

⁵ Idem., p. 476.

determinaciones de pago por omisión en la presentación de las declaraciones periódicas para el pago de contribuciones, la imposición de multas por omitir la presentación dichos documentos y por no atender a los requerimientos de la autoridad para tal efecto; b) las resoluciones favorables al particular y; c) las determinaciones de la autoridad, en que se condone una multa al particular.

Por lo que se refiere a la *interposición del recurso de revocación*, ésta será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispone el artículo 120 reformado, del citado Código Fiscal; en tanto que del diverso 120 anterior, se eliminó la parte relativa a la obligatoriedad de agotar previamente al juicio de nulidad, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. Abundando sobre lo anterior, el artículo 125 dispone que: "El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combata ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la sala regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo"

En cuanto a la autoridad ante la que debe interponerse el recurso de revocación, el artículo 121 (reformado) del propio Código Fiscal, señala lo siguiente: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente; mientras que para el diverso dispositivo legal, anterior, la autoridad que debía conocer del mismo, era aquella que hubiese emitido o ejecutado el acto impugnado."

* Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

Respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son competentes para conocer de los diversos recursos administrativos, aquellas autoridades que señala el Reglamento Interior de la propia Secretaría'. Por ejemplo, en el artículo 138 del citado Reglamento, se consideran competentes para esos efectos a los Órganos que se menciona a continuación:

a) La Dirección General Técnica de Ingresos, cuando se controviertan resoluciones dictadas por la propia Dirección, por la propia Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal o por las Unidades Administrativas que integran dichas Direcciones Generales; y la Dirección de Recursos de Revocación, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las Unidades Administrativas que dependen de ellas.

b) Las Administraciones Fiscales Federales, cuando se controviertan sus propias resoluciones.

c) La Tesorería de la Federación, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las Unidades Administrativas que la integran.

d) La Dirección General de Aduanas, respecto a sus propias resoluciones o las dictadas por las Unidades Administrativas que la integran, incluidas las Aduanas; asimismo, la Dirección de Procedimientos Legales, cuando se impugnen resoluciones dictadas por la Unidades Administrativas que dependan de la citada Dirección General.

e) La Procuraduría Fiscal de la Federación, la Segunda Subprocuraduría Fiscal, la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios, la Dirección de Asuntos Laborales y Administrativos, la Dirección de Control de Cambios o las Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se controviertan multas de su respectiva competencia.

Quando se alegue que un acto administrativo impugnado mediante recurso de revocación, no fue notificado o que lo fue ilegalmente, será competente la Unidad Administrativa que, conforme a los numerales anteriores, lo sea para conocer del recurso contra dicho acto.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1989.

Por otra parte, por lo que se refiere al término para hacer valer esta instancia, el artículo 121, tanto anterior como vigente del Código Tributario, señala que éste será de "(...) cuarenta y cinco días, siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación, excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 del propio Código Fiscal, en que el escrito del recurso deberá interponerse dentro del plazo que en los mismos se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. *En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos"*

Dicho plazo de cuarenta y cinco días puede suspenderse hasta por un año, cuando el interesado fallezca, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

"En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz, o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación".

Entre las reformas introducidas en el citado dispositivo legal, deben mencionarse: a) el hecho de tomar en cuenta el domicilio del contribuyente para determinar la competencia de la autoridad ante la cual se debe presentar el escrito de recurso, así como la competente en razón de dicho domicilio, para conocer del recurso cuando éste se envíe por correo certificado; y b) la adición del párrafo final del propio artículo 121 en que se regula la incapacidad o declaración de ausencia decretada por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativos, casos éstos en que se suspenderá, hasta

por un año, el plazo para interponer el recurso de revocación.

Por lo que se refiere a la oportunidad para interponer el recurso administrativo de revocación, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación resolvió el Precedente SS-364, relativo al Juicio Atrayente No.15/93/13781/92, con el siguiente criterio:

"RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION.- TERMINO PARA INTERPONERLO.- Tratándose de los recursos administrativos que se hagan valer ante las autoridades fiscales federales, se debe estar a los dispositivos contenidos en el título V del Código Fiscal de la Federación que regula esos procedimientos, y para el caso de que no exista dispositivo que norme alguna situación concreta de estos procedimientos, debe estarse a lo establecido en las disposiciones generales del título I del citado Ordenamiento. Lo anterior significa que al no existir disposición expresa para regular el cómputo del término de 45 días para interponer el recurso de revocación en el título relativo a esta instancia administrativa, debe actuarse de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 del Ordenamiento Tributario, ya que es aplicable a todas las situaciones jurídicas previstas en este ordenamiento. Precizando lo anterior se concluye que no es aplicable el artículo 258 del Ordenamiento Tributario, dado que este numeral regula términos en una materia específica como lo es la del procedimiento contencioso administrativo".

REQUISITOS DEL ESCRITO

El escrito de interposición del recurso de revocación deberá reunir los requisitos que al efecto

* Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Epoca. Año VII. No. 78. Junio 1994. p. 15.

señalan los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 18 antes citado, alude, de manera general, a cualquier promoción dirigida a una autoridad fiscal, indicando que la misma deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital. Que si no existieren formatos aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalan las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos: a) constar por escrito; b) nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad y la clave que le correspondió en dicho registro; c) señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción y; d) en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas. Si se omite alguno de estos requisitos, el promovente, a requerimiento de la autoridad, deberá subsanarlo en un plazo no mayor de diez días, ya que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la promoción.

Por su parte, el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, anterior y vigente, nos indica que el escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 -ya mencionados- y señalar además:

I.- La resolución o el acto que se impugna.

II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de

cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Quando no se gestione a nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código"

Además de los requisitos anteriores, el citado dispositivo legal señalaba que era necesario que el recurrente acompañara a su escrito en que formulara su inconformidad, los documentos que acreditaran su personalidad cuando se actuara a nombre de otro o de personas morales.⁹

Debe advertirse que la reforma esencial operada en el artículo 122, consiste en incluir a la resolución administrativa como un acto más, susceptible de ser impugnado por el particular, vista como otra medida de protección y seguridad de su esfera jurídica.

Por otra parte, los documentos que deben agregarse al escrito del recurso son los que al efecto señala el artículo 123 del Código Fiscal, en los siguientes términos:

"El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I.- Los documentos que acrediten la personalidad de quien actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los

⁹ Artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, vigente.

que conste que ya ésta hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnado o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión

los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Quando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas".

En relación a las reformas hechas al artículo 123, arriba transcrito, la fracción I, establece la opción para quien promueve el recurso a nombre de otra persona, moral o física, que en defecto de los documentos que acrediten su personalidad, presente aquellos en los que conste que ésta ya le fue reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnados.

Asimismo, existe la posibilidad de que el recurrente pueda presentar en fotocopia simple, los documentos a que aluden las fracciones relativas, siempre que los originales de tales documentos obren en su poder.

Ahora bien, en cuanto a las causales de improcedencia del recurso de revocación, éstas no sufrieron modificación alguna, por lo cual el artículo 124 quedó

redactado en los mismos términos que el dispositivo anterior, conforme a lo siguiente:

“Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

I.- *Que no afecten el interés jurídico del recurrente;*

II.- *Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias;*

III.- *Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación;*

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

V.- *Que sean conexos con otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.*

VI.- *En caso de que no se amplie el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto en la fracción II del artículo 129 de este Código.*

VII.- *Si son revocados los actos por la autoridad”.*

Igualmente será improcedente el recurso de revocación que se haga valer contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros (artículo 126 del C.F.F.).

Por lo que se refiere a las violaciones al procedimiento, el artículo 127 del citado Código dispone lo siguiente:

"Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto por el artículo 129, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento del pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta".

Por su parte, el artículo 128 del citado Código Tributario dispone:

"El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el

importe del remate a cubrir el crédito fiscal"

Como ya se manifestó anteriormente, las estipulaciones contenidas en los artículos 127 y 128 vigentes, corresponden a los anteriores 126, 127 y 128 del propio Código Fiscal, que regulaban el anterior recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, mismo que al suprimirse, quedó inserto en dichos dispositivos que regulan el actual recurso de revocación.

En cuanto a la admisión de pruebas se refiere, el artículo 130 del propio Código Fiscal establece:

"En el recurso de revocación se admitirá(n) toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII de este Código”.

Como podemos observar, la innovación en este precepto legal consiste en que todo lo relacionado con el trámite, desahogo y valoración de las pruebas que se ofrezcan en el recurso de revocación, se llevará a cabo de conformidad con lo que al efecto establezcan los preceptos legales que regulan el capítulo de pruebas dentro del procedimiento contencioso-administrativo, de acuerdo a lo que dispone el último párrafo que se adicionó al citado artículo 130 del Código Fiscal Federal.

En cuanto a la resolución del recurso, la autoridad, conforme al Código anterior, debía dictarla y notificarla en un término que no excediera de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significaba que se había confirmado el acto impugnado. El recurrente podía decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Por su parte, el artículo 131 vigente, señala un plazo que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso, para que la autoridad competente emita y notifique la resolución a dicha instancia, por lo que la reforma a este precepto legal consiste, precisamente, en la disminución del plazo para que se resuelva el recurso, es decir, de cuatro meses a sólo tres.

Ahora bien, respecto a los requisitos y forma en que habrá de resolverse el recurso, el artículo 132 no presenta reforma alguna, por lo que atendiendo a su contenido, señala que: La resolución recaída al recurso se

fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. Asimismo, la autoridad podrá corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución; pero no se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La resolución expresará los actos que se modifiquen y si ésta es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

Por su parte, el artículo 133 dispone que la resolución que ponga fin al recurso podrá:

I.- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II.- Confirmar el acto impugnado.

III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado.

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

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que se notifique al contribuyente, aun cuando hayan transcurrido los plazos que

señalan los artículos 46-A y 67 de este Código”.

Una de las reformas efectuadas a este dispositivo legal, en términos de su fracción I, consiste en tener por no interpuesto el recurso de revocación cuando el promovente no cumpla con el requerimiento de la autoridad para que presente los documentos que acrediten su personalidad si actúa a nombre de otra persona, el documento en que conste el acto impugnado, o bien, la constancia de notificación de dicho acto. Por otra parte, al hablar de la reposición del procedimiento, en su caso, los plazos a que se refieren los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, citados en la parte final del artículo 133 antes citado, aluden, respectivamente, a la conclusión de las visitas domiciliarias que se realicen en el domicilio fiscal del contribuyente y a la revisión de su contabilidad en las oficinas de las propias autoridades; así como al plazo de cinco años de que disponen éstas para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios o, bien, para imponer sanciones por infracción a las disposiciones fiscales.

2. LEY ADUANERA

2.A. RECURSO DE REVOCACIÓN

La Ley Aduanera, hasta el 31 de marzo de 1996, establecía dos recursos para combatir los actos de las autoridades aduaneras, pero a partir del 1º de abril del citado año, fecha en que entró en vigor la nueva Ley, con excepción de los artículos 21, fracciones I y II, 82, párrafos primero y segundo, se suprimió el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, por lo que actualmente, sólo comprende, en el apartado correspondiente, las disposiciones relativas al trámite y substanciación del recurso de revocación.

Por lo tanto, el artículo 203 de la nueva Ley Aduanera, que actualmente regula el recurso de revocación, dispone lo siguiente:

"En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En contra de las resoluciones que pongan fin a los procedimientos de suspensión o de cancelación a que se refiere el artículo 167 de esta Ley, procederá el recurso de revocación conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación".

En virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo transcrito, tenemos que la substanciación del recurso de revocación deberá efectuarse conforme a lo estipulado en los artículos relativos del Código Fiscal de la Federación; por lo tanto, los conceptos vertidos en el apartado 1.A de este capítulo, relativos a los requisitos para la admisión, trámite y resolución del recurso de revocación, son aplicables al diverso que establece la Ley Aduanera.

3. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

3.A. RECURSO DE REVISIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Este recurso procede contra las resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, con motivo de las sanciones impuestas por infracciones a las disposiciones de esta Ley y las demás derivadas de ella.¹⁰

¹⁰ Artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida por Decreto de 22 de diciembre de 1992 y vigente a partir del mes de enero de 1993.

Se encuentra regulado por los artículos 135 a 142 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigente a partir de enero de 1993 -anteriormente el recurso de revisión tenía su fundamento en el artículo 91 de la Ley en cuestión-.

El recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine la Procuraduría¹¹.

Para la interposición de este recurso, al interesado se le concede un plazo de 15 días, que inicia a partir del día siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación emitió el siguiente criterio:

"RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. - TERMINO PARA INTERPONERLO. DEBE REGULARSE POR ESTA LEY Y NO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. - De conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en dicha Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión, por escrito que presentarán ante la inmediata autoridad superior de la responsable, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma, por ello, y de conformidad con lo previsto en dicho numeral, si se impone a un proveedor una multa por no comparecer a una autoridad o por no rendir el informe relativo, el cómputo deberá efectuarse a partir de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la

¹¹ Artículo 136 ídem.

notificación de la resolución, y no por las disposiciones contenidas en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación".¹²

REQUISITOS DEL ESCRITO

Aun cuando la Ley no hace mención expresa de los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso de revisión, interpretando a contrario sensu el artículo 140 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tenemos que dicha instancia deberá presentarse en tiempo; se acreditara fehacientemente la personalidad de quien actúa, así como estar debidamente suscrito por el promovente. Asimismo, remitiéndonos al artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, que en términos generales establece los requisitos que debe reunir toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, tenemos que en el escrito en cuestión, deberá estar firmado por el interesado o por la persona autorizada para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella. Que, además, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades y tener por lo menos los siguientes requisitos: I.- Constar por escrito; II.- El nombre, denominación social y domicilio; III.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción; y IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de quien esté autorizado para recibirlas.

En relación a uno de estos requisitos de procedibilidad, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver la Revisión número 2602/86, en sesión de fecha 17 de mayo de 1988, estableció el criterio que a continuación se transcribe:

"RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.- NO PUEDE DESECHARSE SI NO SE REQUIRIO PREVIAMENTE AL PARTICULAR PARA QUE CUMPLA CON LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.- Si en el escrito por el que se interpone el recurso administrativo de revisión previsto en

¹² Tesis Publicada en la Obra Conmemorativa 55 Años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo IV, p. 1797.

el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no se acompaña el documento justificativo de la personalidad, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la instancia, sino requerir al particular, por una sola vez, para que exhiba el documento, en los términos del artículo 96, fracción II, del propio ordenamiento legal, en relación con el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles".¹³

La Ley Federal de Protección al Consumidor, vigente hasta el mes de diciembre de 1992, establecía un recurso de revocación para impugnar las resoluciones emitidas durante el procedimiento del juicio arbitral y, en relación a éste, la propia Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver la Revisión número 614/86, se pronunció en los términos que a continuación se establecen:

"PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE REVISION Y REVOCACION PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- Si bien es cierto que la citada Ley prevé el recurso de revocación en su artículo 59, fracción VIII, inciso C), contra las resoluciones que se dicten dentro del procedimiento del juicio arbitral y que el artículo 91 prevé el recurso de revisión contra las resoluciones dictadas con fundamento en la propia Ley y demás disposiciones correlativas, cuando el particular recurra alguna resolución dictada con fundamento en la Ley de referencia denominando incorrectamente la instancia que pretende hacer valer, pero manifestando agravios concretos en contra de la resolución controvertida, debe resolverse la instancia administrativa, interpretando cual fue el nombre

¹³ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo IV. p. 1795.

correcto del recurso y resolviendo sobre la pretensión del particular, pues los recursos administrativos no pueden ser trampas procesales que por meros formulismos eviten el examen de la legalidad de los actos administrativos, por lo que no es aceptable desechar recursos por razones de forma o por exigencias de expresión, pues es posible suplir su obscuridad por medio de interpretación".¹⁴

Por su parte, el artículo 137 de la vigente Ley de Protección al Consumidor señala que con el escrito del recurso deberán acompañarse las pruebas ofrecidas y los documentos relativos. Por lo que hace a las pruebas, el artículo 138 dispone que para su desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días. La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios; a más de que será aplicable supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, en materia de pruebas.

Una vez concluido el periodo probatorio, la autoridad deberá resolver dentro de los 15 días siguientes.¹⁵

Independientemente de la finalidad que se persigue con la interposición del recurso -que se modifique o revoque la resolución impugnada- y por lo que a multas se refiere, el efecto de agotar este medio de defensa es suspender la ejecución del acto por el que se determina el pago de dichas multas.

Un asunto interesante que se ha planteado ante el Tribunal Fiscal de la Federación es el relativo a determinar si es o no procedente el recurso de revisión intentado contra las resoluciones emanadas del Procurador Federal de Protección al Consumidor. A este respecto, la Sala Superior ha emitido los siguientes criterios:

**"RECURSO DE REVISION PREVISTO EN EL
ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE**

¹⁴ Tribunal Fiscal de la Federación, 55 Años, Tomo IV, p. 1795.

¹⁵ Artículo 139 de la Ley Federal de Protección al Consumidor expedida por Decreto de 22 de diciembre de 1992.

PROTECCION AL CONSUMIDOR.- ES PROCEDENTE CONTRA UNA MULTA IMPUESTA POR EL PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- El artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece sin distinción ni restricción alguna que las personas afectadas por disposiciones dictadas con fundamento en dicha ley, pueden recurrirlas en revisión; por tanto, es incorrecto que el Procurador Federal del Consumidor deseche ese recurso administrativo, argumentando que no tiene superior jerárquico, ya que la expresión del numeral en comento de que el recurso se interpondrá ante el superior del responsable, no impide en manera alguna que el titular de esa dependencia revise sus propios actos ni debe hacerse de esa expresión una causal de improcedencia".¹⁶

En la Revisión 171/87, resuelta el 28 de febrero de 1990, la Sala Superior sostuvo un criterio opuesto al anteriormente transcrito, en los siguientes términos:

"RECURSO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- NO ES PROCEDENTE CONTRA UNA MULTA IMPUESTA POR EL PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- El artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala claramente que las personas afectadas por disposiciones dictadas con fundamento en dicha ley, pueden recurrirlas en revisión por escrito que presentarán ante la inmediata autoridad superior de la responsable; esto significa que el recurso sólo procede cuando pueda interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto combatido, pues se trata

¹⁶ Tesis sustentada en la Revisión 1546/87 y publicada en el Tomo IV de la Obra Conmemorativa de los 55 Años del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 1798.

de un recurso en que aquél revisa la actuación del inferior y no de un medio de defensa en que la revisión la efectúa el propio funcionario que emitió el acto recurrido, por tanto, si se impugna una multa impuesta por el Procurador Federal de Protección al Consumidor, la revisión es improcedente por no tener superior jerárquico el citado funcionario, ya que éste se encuentra en el nivel más alto de un organismo descentralizado autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios".

En relación a este punto, el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, sostuvo el siguiente criterio:

"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.- RECURSO DE REVISION IMPROCEDENTE CUANDO SE INTERPONE EN CONTRA DE UNA RESOLUCION DICTADA POR EL TITULAR DE DICHA DEPENDENCIA.- Si bien es cierto que el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor prevé la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en dicha Ley, también lo es que tal precepto indica que dicho recurso deberá presentarse ante la autoridad inmediata superior de la responsable; y si en el caso la resolución recurrida en amparo se emitió por el Procurador Federal del Consumidor, quien es el titular de dicha dependencia y por lo tanto carece de superior jerárquico, la determinación de dicha autoridad de desechar el recurso de que se trata, se encuentra ajustada a derecho y, por lo tanto, debe negarse el amparo y

¹⁷ Tesis publicada en el Tomo IV de la Obra Conmemorativa de los 55 Años del Tribunal Fiscal de la Federación, pp. 1798-1799.

protección de la Justicia Federal al quejoso.

3er. T.C. del 1er. C. - Informe 1988, 3a. p., Vol I., p. 130".¹⁸

4. LEY DE COMERCIO EXTERIOR

4.A. RECURSO DE REVOCACIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de revocación a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, podrá interponerse contra las siguientes resoluciones:

I.- En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación;

II.- En materia de certificación de origen;

III.- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

V.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

¹⁸ Tesis publicada en el Tomo IV de la Obra Conmemorativa de los 55 Años del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 2231.

VI.- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;

VII.- Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61

VIII.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;

IX.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73; y

X.- Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Las autoridades ante quienes debe presentarse el recurso de revocación son, respectivamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los casos en que se impugnen las resoluciones en materia de certificación de origen y las que determinen cuotas compensatorias o los actos que las apliquen; en tanto que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá conocer de las materias a que se refieren las fracciones I, III, IV, VI y VII a X del artículo 94 de la propia Ley de Comercio Exterior.

En cuanto a la oportunidad de presentar el recurso de revocación, es obligatorio hacerlo en la fase oficiosa, ya que no es de carácter optativo; es decir, que deberá agotarse ante las autoridades administrativas, antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Ahora bien, por lo que se refiere al plazo para su interposición, la Ley de Comercio Exterior nos remite a lo que en este aspecto prevé el Código Fiscal de la Federación. Así vemos que en los párrafos segundo y tercero del artículo 95 de la propia Ley se establece, respectivamente:

"El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación,

siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio que se sustanciará conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 439 bis del Código Fiscal de la Federación.

Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Respecto a las resoluciones contra las que procede este recurso, la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 15 de agosto de 1996, resolvió el Juicio No. 100(20)/2/95/2261/95, con los siguientes criterios:

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN EL ARTICULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.- PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE RESUELVAN UNA SOLICITUD PRESENTADA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 60 DE DICHA LEY EN COMENTO.- En los términos del artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, así como 90 del Reglamento de dicha Ley, un importador que adquiere sus mercancías de exportadores extranjeros, puede solicitar en cualquier tiempo, ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que le determine si la mercancía que importa está sujeta al pago de cierta cuota compensatoria definitiva. Por lo que si la autoridad resuelve sin sustanciar el

procedimiento correspondiente y de manera directa tal petición, en el sentido de que la solicitante deberá pagar la cuota compensatoria definitiva, previamente determinada, con tal resolución concluye la citada instancia y aplica la cuota compensatoria respectiva, de manera que resulta ilegal que la autoridad deseche el recurso de revocación interpuesto por la recurrente en contra de la resolución recaída a la solicitud, por estimarlo improcedente, pues conforme al artículo 94, fracción VI, de la Ley de Comercio Exterior, aquellas resoluciones que se emitan respecto a las solicitudes efectuadas en los términos del artículo 60 de la propia Ley, serán recurribles mediante el recurso de revocación previsto en dicho dispositivo, en relación con la fracción V del mismo precepto que reconoce asimismo su procedencia contra todo acto de aplicación de una cuota compensatoria definitiva"

"RESOLUCIONES DEFINITIVAS IMPUGNABLES ANTE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- LO SON AQUELLAS QUE EMITE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y EN LAS CUALES RESUELVA QUE ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVOCACION.- El tercer párrafo del artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior establece que las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o las que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que si un demandante en el juicio de nulidad señala que interpuso recurso de revocación en contra de un acto emitido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el cual ésta resuelve una solicitud que presentó en los términos del artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, la resolución

mediante la cual se desecha por improcedente el recurso es de las impugnables ante la mencionada Sala Superior, de manera que no procede sobreseer el juicio de nulidad intentado en contra de ésta, dado que constituye una resolución definitiva impugnable ante este Organó jurisdiccional".

Ahora bien, ya que para efectos de la tramitación y substanciación del recurso de revocación, la Ley de Comercio Exterior nos remite a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, tenemos que su artículo 121 señala un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, para que el interesado lo recurra a través de dicho recurso. Por su parte, el artículo 239 bis del citado Código, dispone que: "(...) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior. Recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente.

Además del recurso de revocación, la Ley de Comercio Exterior contempla otra opción para el particular, consistente en acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. A través de estos mecanismos se podrán recurrir únicamente las resoluciones en materia de cuotas compensatorias o los actos que las apliquen (artículo 94, fracción V). Ahora bien, si el interesado elige este medio de defensa, no podrá agotar el recurso de revocación, ni el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así lo establece el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, que en lo conducente dice:

"En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, cualquier interesado podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I.- No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción, acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias".

Además, tratándose de las resoluciones antes mencionadas y, estando previstos tales mecanismos alternativos de solución de controversias en algún tratado o convenio internacional en que participe México, aun cuando el particular opte por agotar el recurso de revocación, el plazo para interponerlo, no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el relativo a dicho mecanismo alternativo de solución; así como también deberá cumplir con las formalidades previstas en el tratado o convenio internacional de que se trate¹⁹.

Ahora bien, consultando el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior²⁰ y, por lo que se refiere a la regulación de los susodichos mecanismos alternativos de solución, su artículo 117 establece que:

"Cuando corresponda al gobierno de México iniciar un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional conforme a los tratados o convenios comerciales internacionales a que se refiere el artículo 97 de la Ley, se observarán las siguientes reglas:

I.- La parte interesada que opte por acudir a dichos mecanismos deberá

¹⁹ Artículo 98, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 1993.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1993.

presentar una solicitud por escrito que contenga los siguientes datos:

A.- Su nombre o razón social y domicilio, así como de su representante legal, incluyendo número telefónico y de fax;

B.- Los domicilios de las partes interesadas que aparecen en la lista de envío;

C.- Identificación de la resolución final que se impugna y la autoridad que la emite y, en su caso, la referencia a la publicación oficial de dicha resolución, o en caso de no ser publicada, la fecha en que se recibió la notificación de la resolución impugnada;

D.- Descripción del procedimiento en que intervino; y,

E.- Las violaciones o agravios que le causa la resolución final.

II.- Una vez presentada la solicitud, la Secretaría deberá solicitar, conforme a lo establecido en el tratado o convenio internacional de que se trate, el inicio del procedimiento de solución de controversias".

Otro aspecto que deben tomar en cuenta los interesados en acudir a cualesquiera de estos tres medios de defensa, es el relativo a que "podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".²¹

²¹ Artículo 98, fracción III de la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 1993.

5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

5.A. RECURSO DE REVOCACION

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Los servidores públicos, como sujetos de esta Ley, podrán agotar el recurso de revocación que la misma establece, para combatir aquellas resoluciones por las que se les impongan sanciones administrativas, consistentes en: suspensión en el derecho del puesto; destitución del empleo; y, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar un empleo.

En virtud de que el recurso de revocación que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de carácter optativo, la persona afectada por un acto de autoridad podrá recurrirlo ante la misma, o bien, impugnarlo directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el juicio de nulidad.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha sustentado la Jurisprudencia A-13, con motivo de la contradicción de precedentes entre los juicios 6/90, 6696/89 y 7214/88, cuyo texto señala:

"RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste, mediante recurso de revocación ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no

procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación".²²

Si el servidor público decide agotar el recurso de revocación dentro de la fase oficiosa, deberá presentar el escrito relativo ante la autoridad administrativa para combatir la resolución que le cause agravio y, por otra parte, se suspenda su ejecución, si así lo solicita. Ahora bien, la resolución que recaiga a dicho recurso, será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el caso de que el trabajador decida recurrir la resolución administrativa mediante el juicio de nulidad, deberá presentar su inconformidad ante el propio Tribunal Fiscal. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este Organismo Colegiado, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituyan en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.²³

Por lo que se refiere a la obligatoriedad de interponer el recurso de revocación, la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, resolvió el Juicio No.4972/88, como sigue:

"RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD, SEGUN LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 73 DEL MISMO ORDENAMIENTO.- No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

²² Publicada en el Tomo de Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993 y Precedentes de las Salas 1988-1993, p. 541.

²³ Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida por Decreto de 30 de diciembre de 1982.

Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula "las resoluciones (...) podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad", debido a que la misma Ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo".²⁴

Debe hacerse notar que independientemente de la instancia que el particular elija para impugnar la resolución o acto que le cause perjuicio, las autoridades administrativas, antes de sujetarlo a un procedimiento, deberán concederle las garantías que establece nuestra Constitución Política. A este respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal, en la revisión 387/85, resolvió:

"PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisar cuáles son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa".²⁵

²⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año II. No. 13. Enero 1989, p. 45.

²⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año I. No. 6. Junio 1988, p. 38.

El término con que cuenta el servidor público para interponer el recurso de revocación, será de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

REQUISITOS DEL ESCRITO

El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que en el escrito por el que se interponga el recurso de revocación, se especificarán los agravios que la resolución impugnada ocasione al servidor público; asimismo, deberá acompañar copia de ésta y constancia de su notificación, ofreciendo, además, las pruebas que se proponga rendir.

Por lo que se refiere a la tramitación del recurso, el propio artículo 71, señala las reglas siguientes: 1.- Se iniciará con la presentación del escrito que contiene el recurso; 2.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y 3.- Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Ahora bien, el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades dispone que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Por otra parte, *“la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.*

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se ajustarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia".²⁶

6. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

6.A. RECURSO DE INCONFORMIDAD

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Este medio de defensa procede contra las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen²⁷.

La autoridad competente para conocer del recurso de inconformidad contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, será el titular de la unidad administrativa que haya emitido la resolución impugnada. Al efecto, el artículo 177 de la propia Ley señala:

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

En cuanto al medio que utilice el interesado para interponer este recurso, la Segunda Sala

²⁶ Artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida por Decreto de 30 de diciembre de 1982.

²⁷ Artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988.

**ESTA TESIS NO DEBE
CALAR DE LA BIBLIOTECA**

Regional Metropolitana, al resolver el Juicio No. 8942/86, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Materia, anterior a la vigente, emitió el siguiente criterio:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.- SI SE ENVIA POR CORREO, SU OPORTUNIDAD SE DETERMINA EN BASE A LA FECHA DE SU DEPOSITO.- En términos del numeral indicado, el medio de defensa de mérito puede presentarse por correo certificado con acuse de recibo. Por tanto, la norma citada se viola si la autoridad, a fin de determinar la oportunidad de su presentación se apoya en la fecha en que el recurso se recibió en su Oficialía de Partes y no en la que fue depositado en la Oficina de Correos".²⁴

El plazo de que dispone el particular para interponer el recurso en cuestión, es de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Por otra parte, debe destacarse que el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, no es de carácter optativo, por lo que debe agotarse previamente a la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así lo ha establecido la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, que a la letra dice:

"EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTICULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL -. NO ES OPTATIVO Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- El término "podrán" que se contiene en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, implica una opción pero no para agotar el recurso

²⁴ Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de Federación 1937-1993 y precedentes de las Salas 1988-1993, p. 712.

de inconformidad a que se refiere tal precepto, sino como una alternativa de impugnación de la resolución, es decir, si se desea impugnar un acto, puede hacerse por este recurso, y si ese propio acto es recurrible, no será definitivo, por lo que la apreciación de la parte quejosa, resulta inexacta, en cuanto considera que al incluirse dicho término de "podrán" en el precepto en comento, se libera al particular de la obligación de hacer valer ese recurso, ya que éste es un medio de defensa al alcance de los interesados, mediante el cual se puede obtener la modificación o la revocación de las resoluciones emitidas de conformidad a dicha ley, lo que hace necesario que dicho recurso se agote antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, en el que se exige que las resoluciones que se impugnan tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por tales, aquellas que no pueden ser modificadas o revocadas por la autoridad o autoridades que las emitieron.

S.J.F. IX Epoca, T. I., 3er. T.C. del 6o. C., mayo 1955, p. 364".²

REQUISITOS DEL ESCRITO

El artículo 178 de la Ley que nos ocupa, nos señala como requisitos del escrito en el que se interponga el recurso, los siguientes:

"I.- El nombre y domicilio del recurrente y, en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si

² Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Epoca. Año VIII. No. 91. Julio 1955, p. 68.

ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca del asunto;

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

III.- El acto o resolución que se impugna;

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

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

VI.- Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponer sus defensas en el escrito a que se refiere el artículo 64 de esta Ley. Dichos documentos deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo.

VII.- Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnados, acompañados los documentos que se relacionen con éste; no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad, y

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

Ahora bien, "(...) al recibir el recurso, la autoridad del conocimiento verificará si éste fue interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo.

Para el caso de que lo admita, decretará la suspensión si fuese procedente, y desahogará las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la notificación del proveído de admisión".³⁰

La ejecución de la resolución impugnada se podrá suspender cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I.- Lo solicite así el interesado.

II.- No se pueda seguir perjuicio al interés general.

III.- No se trate de infracciones reincidentes.

IV.- Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente; y

V.- Se garantice el interés fiscal".³¹

Transcurrido el término para el desahogo de las pruebas, si las hubiere, se dictará resolución en la que se confirme, modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido. Dicha resolución se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado".³²

7. LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR

7.A. RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECONSIDERACIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Este recurso puede interponerse contra las resoluciones emanadas de la Dirección General del Derecho de Autor. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 157 de la Ley Federal de Derechos de Autor, al establecer lo siguiente:

³⁰ Artículo 179 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988).

³¹ Artículo 180 ídem. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

³² Artículo 181 ídem.

"Contra las resoluciones emitidas por la Dirección General del Derecho de Autor, se podrá interponer recurso administrativo de reconsideración ante la unidad administrativa correspondiente de la Secretaría de Educación Pública, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución. La notificación se hará por correo certificado o por otra forma fehaciente".

Como ya quedó asentado en el párrafo anterior, la autoridad facultada para conocer de este recurso es la unidad administrativa respectiva, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que se refiere al término para interponer el susodicho recurso, éste será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se practique la notificación de la resolución. Transcurrido dicho término sin que el afectado interponga la instancia de inconformidad, la resolución de que se trate quedará firme".³³

REQUISITOS DEL ESCRITO

El escrito en que se presente el recurso de reconsideración, deberá contener los requisitos que señala el artículo 157-A de la Ley que se comenta:

I.- Nombre, denominación o razón social;

II.- Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para ello;

III.- Acto que se impugna y puntos concretos de hecho y de derecho en que se funde el recurso;

IV.- Los agravios que le cause el acto impugnado;

³³ Artículo 157, párrafo segundo, de la Ley Federal de Derechos de Autor..

V.- Las pruebas que considere pertinentes:

VI.- Documentos que acrediten su personalidad, en su caso;

VII.- Documentos en que conste el acto impugnado, y

VIII.- Constancia de notificación del acto impugnado.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados, la unidad administrativa correspondiente requerirá al promovente para que en un plazo de cinco días los subsane; de no ser satisfechos se tendrá por no presentado el recurso".

("...") la unidad administrativa competente para substanciar y resolver el recurso administrativo de reconsideración, podrá allegarse cuantos elementos de prueba estime necesarios y estará obligada a comunicar oportunamente, mediante correo certificado o en otra forma fehaciente, si modifica, anula o confirma la resolución o resoluciones impugnadas.

Tratándose de impugnación de multas, el interesado deberá comprobar ante dicha unidad administrativa, haber garantizado su importe, más los accesorios legales, ante las autoridades hacendarias correspondientes, conforme a los ordenamientos aplicables. No procede el recurso administrativo de reconsideración tratándose de laudos arbitrales a que se refiere el artículo 133 de esta Ley".³⁴

³⁴ Artículo 157, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Derechos de Autor.

8. LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

8.A. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El artículo 200 de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial que establece el recurso de reconsideración expresa que "(...)procede contra la resolución que niegue una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial (...)”

Dicho recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que funge como autoridad administrativa en materia de propiedad industrial, entre cuyas facultades está la de substanciar y resolver los recursos administrativos previstos en esta Ley, que se interpongan contra las resoluciones que emita, relativos a los actos de aplicación de la misma, de su Reglamento y demás disposiciones en la materia.

El término para interponer el recurso de reconsideración es de treinta días, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva.

REQUISITOS DEL ESCRITO

La Ley en cuestión es omisa al respecto, ya que se concreta a señalar que el recurso de reconsideración se presentará por escrito, al cual se acompañara la documentación que acredite su procedencia.

Es en el Reglamento de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial donde encontramos los requisitos que deben contener los escritos o promociones que se presenten ante las autoridades administrativas correspondientes. Así tenemos que en el artículo 50. del propio Reglamento se señala que:

“Las solicitudes o promociones deberán cumplir los siguientes requisitos:

I.- Estar debidamente firmadas en todos sus ejemplares;

II.- Utilizar las formas oficiales impresas, aprobadas por el Instituto.

III.- Acompañarse de los anexos que en cada caso sean necesarios, los que deberán ser legibles y estar mecanografiados, impresos o grabados por cualquier medio;

IV.- Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en el territorio nacional;

(...) VIII.- Acompañarse de los documentos que acrediten el carácter de los causahabientes, la personalidad de los apoderados o representantes legales.

Quando las solicitudes o promociones no cumplan con los requisitos establecidos en las fracciones anteriores, el Instituto requerirá a los solicitantes o promoventes para que dentro de un plazo de dos meses los subsanen. En caso de no cumplir con este requerimiento, las solicitudes o promociones serán desechadas de plano, es decir, sin más trámite.

Las solicitudes o promociones remitidas por correo, servicio de mensajería y otros equivalentes, se tendrán por recibidas en la fecha en que le sean efectivamente entregadas al Instituto.

Una vez analizados los argumentos que exponen en el recurso y los documentos aportados, el Instituto emitirá la resolución que corresponda, la cual deberá comunicarse por escrito al recurrente".³⁵

Si la resolución que emita el Instituto niega la procedencia del recurso, se comunicará por escrito al recurrente y se publicará en la Gaceta. Cuando la

³⁵ Artículo 201 de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 1991 y modificada el 2 de agosto de 1994.

resolución sea favorable al recurrente, se procederá en los términos del artículo 57 de esta Ley.

Este precepto se refiere a la autorización de las patentes, estableciendo que: cuando proceda su otorgamiento, se comunicará por escrito al solicitante para que dentro del plazo de dos meses, cumpla con los requisitos necesarios para su publicación y presente ante el Instituto el comprobante del pago de la tarifa correspondiente a la expedición del título. Si vencido el plazo fijado al solicitante, no cumple con lo establecido en el presente artículo, se le tendrá por abandonada su solicitud.

9. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

9.A. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de reconsideración previsto en la Ley Federal de Competencia Económica tiene su fundamento en el artículo 39 de la misma; y procede contra las resoluciones dictadas por la Comisión, en los casos en que: ordenen la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate; ordenen la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente; se impongan multas por declarar o entregar información falsa a la Comisión; por incurrir en alguna práctica monopólica absoluta o relativa; por efectuar alguna concentración de las prohibidas por esta Ley; en la participación directa en las prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales".³⁶

La Comisión Federal de Competencia Económica de que habla esta Ley, es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que tiene a su cargo prevenir,

³⁶ La Gaceta es el órgano mensual de difusión, en el que se harán las publicaciones a que esta Ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse conocer en cada ejemplar.

³⁶ Artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1992.

investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

El recurso de reconsideración aludido, deberá interponerse ante la Comisión Federal de Competencia Económica ya mencionada, dirigido al Presidente de la misma.

El término para interponer el recurso de reconsideración es de treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

REQUISITOS DEL ESCRITO

El escrito en el que se interponga el recurso deberá dirigirse al Presidente de la Comisión, en el que se mencionará el nombre y domicilio del recurrente, así como los agravios que se le causen. A tal escrito se deberán acompañar los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

El recurso de que se trata, tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada; y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Por otra parte, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada. Cuando dicha suspensión se refiera a las sanciones consistentes en la corrección, supresión o suspensión de prácticas o concentraciones monopólicas, o las que ordenen la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente y se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se concederá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable.

La Comisión dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la Comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado.

10. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

10.A. RECURSO DE INCONFORMIDAD

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El artículo 54 de la Ley del Infonavit establece que: *"Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación."*

Analizando el contenido de este precepto legal, observamos que en forma expresa determina el carácter optativo del recurso, más no señala respecto a qué resolución o acto puede interponerse la inconformidad, ya que en términos generales habla de las controversias entre los patrones y el Instituto.

Por otra parte, en virtud de que la Ley del Infonavit no contiene norma legal alguna que señale el término y la forma en que habrá de tramitarse el recurso de inconformidad, nos remite al *"Reglamento correspondiente"*.

Ahora bien, el ordenamiento legal que regula esta inconformidad es el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación del Infonavit, cuyos artículos relativos a esta materia establecen lo siguiente:

"Artículo 10.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integra en la forma prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y contará con un cuerpo de auxiliares a cuyo frente estará un secretario designado por la propia Comisión y que no podrá ser parte de la misma."

³¹ Artículo 54 de la Ley del Infonavit, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1972.

³² Artículo 52, segundo párrafo, de la Ley del Infonavit.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que se promuevan ante el Instituto por los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del presente Reglamento".

"Artículo 4o.- El Secretario de la Comisión desempeñará las siguientes funciones:

(...) VII.- Dar entrada al recurso o a la controversia o a las promociones de las partes y dictar el acuerdo correspondiente".

"Artículo 7o.- Procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Infonavit, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos, no serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto".

En relación al recurso de inconformidad de que se trata, y respecto a su interposición, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido los siguientes criterios, al resolver los Juicios 4412/88 y 4612/89:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD.- ES IMPROCEDENTE DESECHARLO DE PLANO POR EXTEMPORÁNEO, CON BASE EN UNA NOTIFICACION CUYA LEGALIDAD ES MATERIA DE IMPUGNACION EN EL MISMO RECURSO INTERPUESTO.- La Comisión de Inconformidades y Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de acuerdo con lo establecido por los artículos 9o. y 10o. del Reglamento que la rige, no puede, por ser contrario a derecho, desechar de plano por extemporáneo el recurso de inconformidad interpuesto, cuando el cómputo del plazo de quince días previsto por el primero de los

preceptos antes mencionados para agotar dicha instancia, se pretenda realizar con base en una notificación cuya legalidad es materia de impugnación en el mismo recurso, toda vez que en tal circunstancia la autoridad está obligada a resolver la cuestión planteada por la recurrente, a efecto de pronunciarse por la validez o, en su caso, por la nulidad de la notificación recurrida de conformidad con el artículo 7o. del precitado Reglamento, en el cual se dispone que es procedente el recurso de inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Instituto de referencia, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas a sus derechos.

Juicio No. 4412/88.- Sentencia de 4 de noviembre de 1988".

"PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY PARA LA INTERPOSICION DE UN RECURSO.- EL OTORGADO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ES UNA RESOLUCION FAVORABLE QUE PREVALECE MIENTRAS NO SEA ANULADA. Si la autoridad administrativa al emitir una resolución otorga un plazo mayor al dispuesto en el artículo 9o. del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para la presentación del recurso de inconformidad previsto en el artículo 52 de la Ley del Infonavit, cabe concluir que la misma constituye una resolución favorable al administrado, por lo que no puede ser revocada por la propia autoridad, ya que en los términos del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, las

³⁹ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II. p. 400.

resoluciones administrativas favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, resultando consecuentemente ilegal la resolución que se emita desconociendo dicho plazo, ya que sostener lo contrario sería aceptar que la autoridad puede crear confusión a los administrados, otorgándoles un derecho y después desdiciéndose del mismo, sin ninguna responsabilidad de su parte.

Juicio No. 4612/89. Sentencia de 23 de enero de 1990⁴⁰ "

REQUISITOS DEL ESCRITO

En cuanto a los datos del escrito por el que se interponga el recurso, el artículo 80. del Reglamento anota los siguientes:

- I.- Nombre del promovente y en su caso, del representante;
- II.- Domicilio para recibir notificaciones;
- III.- Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere;
- IV.- Nombre del tercero o terceros interesados, si los hubiere;
- V.- Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Además, con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas y hasta veinte copias para dar vista a los terceros interesados.

Si el escrito fuere impreciso, incompleto o no se hubiera acreditado la personalidad para darle trámite, se requerirá al promovente, por una sola

⁴⁰ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II. p. 395.

vez, para que en el término de diez días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano. El requerimiento deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto.

El término para interponer la inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios, y quince para los patronos, contados en ambos casos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquellas en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido. Los términos y plazos a que se refiere este Reglamento se computarán por días hábiles".⁴¹

En cuanto a las pruebas, sólo se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia, no sean superfluas, contrarias a derecho o a la moral. En ningún caso será admisible la prueba confesional⁴².

Ahora bien, al admitirse el recurso de inconformidad, se dará vista para notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo con las copias respectivas a los terceros interesados, en su caso, para que en el término de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga y para que acompañen sus pruebas. Asimismo se solicitará de las dependencias respectivas del Instituto, el expediente del que haya emanado el acto impugnado que deberán enviar en un plazo no mayor de cinco días.

En el caso de que los terceros interesados sean más de veinte, no se les correrá traslado en el escrito de inconformidad, pero se les manifestará que dentro del plazo de veinte días deben acudir a la Secretaría de la Comisión o a la respectiva Delegación Regional del Instituto, a conocer el citado escrito de inconformidad.

Cuando los terceros interesados sean trabajadores sindicalizados, bastará, para los efectos de este artículo, dar vista al sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o administrador del contrato-ley. Si son trabajadores no sindicalizados, al dárseles vista se les requerirá para que designen a un representante común dentro del mismo plazo de diez días, apercibidos de que de

⁴¹ Artículo 9o. del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación del Infonavit.

⁴² Artículo 11 ídem.

no hacerlo, lo designará la Comisión. Los trabajadores que no estén conformes con la representación común deberán manifestarlo expresamente a la Comisión dentro de este último plazo, para poder promover separadamente⁴³.

Para resolver el recurso de inconformidad, la Comisión de Inconformidades y de Valuación tendrá en todo momento la facultad de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer cuando se considere que son necesarias para el conocimiento de la verdad⁴⁴.

La Comisión podrá otorgar un plazo hasta de diez días para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite o para que presenten las que no pudieren acompañar con el escrito inicial⁴⁵.

Recibido el expediente del que debe emanar el acto recurrido y, en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaria de la Comisión formulará dentro de los diez días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la misma para que resuelva dentro de los quince días ulteriores.⁴⁶

11. LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO A SU ARTÍCULO 274

11.A. RECURSO DE INCONFORMIDAD

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La Ley del Seguro Social establece el recurso de inconformidad como un medio de defensa de que disponen los particulares para combatir aquellos actos que lesionen sus intereses y derechos.

Este recurso tiene su fundamento en el artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social, al señalar lo siguiente:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma

⁴³ Artículo 12 del Reglamento de Inconformidades y de Valuación del Infonavit.

⁴⁴ Artículo 13 idem.

⁴⁵ Artículo 14 idem.

⁴⁶ Artículo 15 idem.

y términos que establezca el Reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio Reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos".

Respecto al requisito de definitividad que deben contener los actos de autoridad para impugnarse a través de un medio legal de defensa, la Segunda Sala Regional Hidalgo-México, al resolver el juicio No. 103/90, sostuvo el siguiente criterio:

"ACTOS DEFINITIVOS QUE DEBE ENTENDERSE COMO ACTOS DE ESTA NATURALEZA PARA DETERMINAR SI SON O NO RECURRIBLES EN INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Si el acto recurrido lo constituye solamente un requerimiento por el que se concede un plazo para que se realice el pago de cuotas obrero-patronales por determinados bimestres, utilizando el patrón las cédulas de liquidación que dicho Instituto distribuye gratuitamente, pero sin que se haga liquidación alguna, sino únicamente pide que efectúe el pago correspondiente por determinado bimestre, con el apercibimiento para que en el caso de que no lo haga, se efectuará la liquidación respectiva, es obvio que ese acto no es un acto definitivo, ya que no constituye una liquidación de un crédito fiscal, ni se dan las bases para liquidarlo ni se

pretende hacerlo efectivo, razón por la cual si en su contra se interpone el recurso de inconformidad, el mismo es improcedente al no actualizarse la hipótesis del artículo 274 de la Ley del Seguro Social".⁴⁷

Por lo que se refiere al órgano competente para resolver el recurso de inconformidad que prevé la Ley del Seguro Social, lo es el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, tal como lo establece el primer párrafo del artículo 274 antes transcrito.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación, al sustentar la Jurisprudencia No. 243, emitió el siguiente criterio:

"CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- SON COMPETENTES PARA RESOLVER LOS RECURSOS DE INCONFORMIDAD.- El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social está facultado para organizar sus dependencias, establecer y clausurar Delegaciones del propio Instituto, velar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, facultades derivadas de los artículos 240, fracción VIII y 253 fracción II, de la Ley en cita. Asimismo, el artículo 2o. del Reglamento de la Ley invocada establece que cuando el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la mencionada Ley, las funciones de la Unidad de Inconformidades serán ejecutadas por los servicios jurídicos delegacionales, y las atribuidas al Secretario General del Instituto por el Secretario del Consejo Consultivo. Con base en lo anterior, el Consejo Técnico

⁴⁷ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a Época. Año V. No. 52. Abril 1992. p. 13.

estableció los Consejos Consultivos Delegacionales a los que autorizó, mediante sus acuerdos 7239/79 de 29 de agosto de 1979 y 4650/81 de 22 de abril de 1981, para examinar y resolver el recurso de inconformidad en la forma y términos establecidos en el Reglamento mencionado. Por consiguiente no puede negarse la competencia de los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar y fallar los recursos de que se trata, menos aún cuando el particular que la objeta ha reconocido dicha competencia, al presentar su inconformidad ante alguno de los repetidos Consejos. (Texto aprobado en sesión de 28 de febrero de 1986).⁴⁸

Abundando en lo anteriormente transcrito, diremos que la facultad originaria para resolver el recurso de inconformidad radica en el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, según lo establecido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social; sin embargo, como consecuencia de la desconcentración administrativa, el artículo 258-B, fracción IV de la propia Ley, establece, entre las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales, la de: "Ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico".

Respecto a los términos y trámites de esta inconformidad, el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en su artículo 10, establece que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones del propio reglamento o, en su defecto, en forma supletoria a las del Código Fiscal de la Federación, las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo tanto, el artículo 40, del citado Reglamento, señala que "el recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto

⁴⁸ Informe de Labores del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación. Año de 1986, p. 117

definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en la delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social que corresponda o por medio del correo con servicio de registrado y acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional, se tendrá como fecha de presentación aquella que se anote al recibirlo en la Oficialía de Partes o a la de su depósito en la oficina postal(...)"

Al interponer el recurso de inconformidad, cuando el promovente lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personalidad con apego a las reglas del derecho civil. El promovente deberá anexar al escrito de inconformidad el documento con el que acredite su personalidad, en caso de que no lo haga, se prevendrá al interesado para que la justifique en el término de cinco días; en caso contrario, se le desecha la reclamación.

REQUISITOS DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

El artículo 3o. del reglamento antes citado, señala como requisito del escrito en que se interponga el recurso de inconformidad, los siguientes:

a) Nombre y domicilio del inconforme, así como el número de su registro patronal o de su cédula de filiación;

b) Nombre de la oficina o del funcionario que emitió el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste y citando, en su caso, los números y fechas de las liquidaciones, oficios, documentos en que conste el acto impugnado, así como la fecha en que éste fue dado a conocer;

c) Exposición concreta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma;

d) Relación de las pruebas que justifiquen los hechos en que se basa la inconformidad;

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso de interponga por el representante légal o mandatario del inconforme.

e) El escrito deberá ser firmado por el inconforme o por su representante legal

Si el escrito de inconformidad fuera oscuro o irregular, se requerirá al promovente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete, con el apercibimiento de que si no cumple dentro de un término de cinco días, se le desechará de plano.

Respecto a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Revisión No. 1345/86, resolvió lo siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD.- SI EL ESCRITO POR EL CUAL SE INTERPONE ES IRREGULAR, DEBE REQUERIRSE AL PARTICULAR PARA QUE LO CORRIJA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, cuando el escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad fuere obscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, prevendrán al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complementé de acuerdo con los requisitos previstos en el propio numeral, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del plazo de cinco días, se desechará de plano. Por consiguiente, el Instituto deberá requerir al particular para que ajuste su promoción a los términos del citado artículo 3o. y en caso de no hacerlo, se ocasiona un perjuicio al particular⁴³".

Por otra parte, el escrito de inconformidad debe acompañarse del documento que acredite la personalidad del promovente. Sobre este aspecto, puede citarse la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal, en la revisión 794/85, en los términos siguientes:

⁴³ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo IV, pp. 1692-1693.

"PERSONALIDAD EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 3o., inciso d) y 9o. del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, cuando el promovente no gestione en nombre propio, deberá acreditar su personalidad en los términos del derecho común, por lo que si pretende comprobarla con una carta poder, ésta tiene que estar firmada por el otorgante y dos testigos, y contener la constancia de que las firmas se ratificaron ante un fedatario público, cuando el monto del negocio sea de \$5,000.00 o mayor. Si falta cualquiera de estos requisitos, la personalidad del promovente no se encuentra legalmente acreditada⁵⁰".

Por lo que se refiere a las pruebas, los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios que se inconformen, podrán ofrecer todas aquellas pruebas que coadyuven a la resolución de su inconformidad, tales como las documentales, la pericial, la prueba de inspección, la testimonial, la confesional sólo por lo que respecta a los informes que rinden las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso a debate.

Las pruebas se admiten en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias a derecho o a la moral.⁵¹

Para la recepción de las pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo señalará las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.⁵²

El Consejo Consultivo y el Secretario de este Organó, tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para contar con mayores elementos de

⁵⁰ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo IV, p. 1660-1661.

⁵¹ Artículo 13 del Reglamento al Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

⁵² Artículo 14, idem.

juicio, cuando consideren que las pruebas aportadas son insuficientes.⁵³

Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días que podrá ser prorrogado por una sola vez, a juicio del Secretario General o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional del propio Instituto.

Por lo que respecta a la admisión y valoración de las pruebas, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido los siguientes criterios en los juicios 227/87 y 289/86, en los términos siguientes:

"PRUEBAS.- Si éstas son ofrecidas en el recurso de inconformidad "en la parte conducente", el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra obligado a admitirlas y analizarlas en los términos ofrecidos. Al no estimarlo así, y proceder a su desechamiento, limita los medios de defensa del actor, violándose los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

R.T.F.F. Año II, No. 13, enero, p. 64".⁵⁴

"PRUEBAS.- SU CORRECTA VALORACION. La autoridad no se ajustó a derecho al no efectuar una valoración conjunta de las pruebas ofrecidas por la inconforme, y concretarse a desestimar el valor de una documental pero sin relacionar dicha probanza con los demás medios de convicción que obran en el expediente administrativo correspondiente, y con los cuales la actora prueba su motivo de inconformidad, al corroborarse el contenido de la documental desestimada.

R.T.F.F. Año Y, No. 5, mayo 1988, p. 39".⁵⁵

⁵³ Artículo 15, idem.

⁵⁴ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II, p. 375.

⁵⁵ Idem, pp. 375-376.

En cuanto a la resolución del recurso de inconformidad, el artículo 17 del Reglamento al Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señala que concluida la etapa de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta días.

La resolución que se dicte en el recurso no se ajustará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas desahogadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo.⁵⁶

Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se notificarán en forma personal al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.⁵⁷

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el Juicio No. 290/88, estableció el siguiente criterio:

"RESOLUCIONES A LOS RECURSOS DE INCONFORMIDAD.- SE DEBEN LIMITAR A PRONUNCIARSE SOBRE LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO.- Si el inconforme impugna a través del recurso de inconformidad un acuerdo de la autoridad en el que se le formula un requerimiento para que cumpla con la obligación de pago de determinado bimestre, apercibido de que de no cumplir se emitirá el crédito respectivo, y la autoridad demandada, al resolver el recurso administrativo, confirma la validez de los créditos, debe concluirse que tal resolución no se encuentra ajustada a derecho, ya que se está confirmando un crédito que no había sido determinado previamente".⁵⁸ "

⁵⁶ Artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

⁵⁷ Artículo 23 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

⁵⁸ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II, p. 388.

11.B. LA REVOCACION COMO RECURSO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO

El Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social prevé, en su artículo 26, un recurso de revocación que se caracteriza por ser el medio de impugnación de las resoluciones recaídas, a su vez, al diverso recurso de inconformidad establecido en el ya comentado artículo 274.

Dicho artículo 26 establece que: "Contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano".

De lo anterior se desprende que el recurso de revocación procede contra las resoluciones del Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, que nieguen la admisión del recurso de inconformidad, así como de las pruebas ofrecidas en el mismo.

En la revisión No. 836/80, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, resolvió lo siguiente:

"RECURSO DE REVOCACION. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES QUE NIEGUEN LA ADMISION DE ALGUNA PROBANZA.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, procede el recurso de revocación en contra de las resoluciones de la Secretaría General en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, el cual debe ser interpuesto ante el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Consecuentemente, si al admitir el recurso de inconformidad la Secretaría General del Instituto manifiesta que se admiten las pruebas ofrecidas, excepción hecha de alguna de las

propuestas por el inconforme, en contra de dicho proveído procede el recurso de revocación de que se habla, aun cuando en el proveído, la Secretaría se reserve acordar sobre su admisión con posterioridad".⁵⁹

El recurso de revocación debe presentarse ante el Consejo Técnico del Instituto o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

En cuanto al término para interponer este recurso, el recurrente debe presentarlo dentro de los tres días siguientes al en que surta efecto la notificación del acuerdo impugnado.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver la revisión No. 60/80, sostuvo el siguiente criterio:

"RECURSO DE REVOCACION.- TERMINO PARA SU INTERPOSICION.- Es regla general que las disposiciones que rigen el procedimiento, tanto administrativo como judicial, señalan el momento en que las notificaciones surten sus efectos y es hasta este momento cuando legalmente pueden computarse los términos establecidos por la Ley, por tanto, aun cuando el artículo 26 del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, anterior, y actual 274, señale que el recurso de revocación se interpondrá "dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido" debe entenderse que este término se inicia a partir de la fecha en que la notificación del acuerdo recurrido surta sus efectos, y en el caso, esto ocurre al día siguiente al en que se practicó la notificación, de conformidad con el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en los términos

⁵⁹ Tribunal Fiscal de la Federación. 50 Años. Tomo II. p. 497.

del artículo 10. del citado
Reglamento".⁶⁰

Ahora bien, transcurrido el término que señala el multicitado Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, los Organos correspondientes emitirán su decisión.

12. LEY DE SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

12.A. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de reconsideración procede contra las resoluciones de la Secretaría competente, dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella.

El fundamento legal de este recurso lo encontramos establecido en el artículo 43 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, al señalar que "En caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría competente, dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, el interesado podrá solicitar ante la propia Secretaría, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación, la reconsideración a dicha resolución".

La alusión a la "Secretaría competente" que se hace en el citado precepto legal, se refiere a la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

El término para interponer el recurso es de quince días hábiles siguientes a su notificación.

Por otra parte, es obligatorio para el interesado agotar esta instancia ante las autoridades administrativas. Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado los siguientes criterios:

"LEY DEL SERVICIO ENERGIA	SERVICIO ELECTRICA.	PUBLICO RECURSO	DE DE
------------------------------	------------------------	--------------------	----------

⁶⁰ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo II, pp. 500-501.

RECONSIDERACION.- La Ley de la materia establece en su artículo 43 la reconsideración de las resoluciones que imponen sanción, recurso que debe intentarse previamente al juicio de anulación; de ahí que la resolución definitiva no sea la sancionadora, sino la recaída en la reconsideración.

Juicio No. 7576/88. Sentencia 30 de septiembre de 1988.
R.T.F.F. Tercera Epoca, Año II, No. 14, febrero 1989, p. 139".⁶¹

"LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA.- DEBE SOBRESEERSE EL JUICIO DE NULIDAD SI NO SE AGOTO EN FORMA PREVIA A SU INTERPOSICION EL RECURSO DE RECONSIDERACION PREVISTO EN SU ARTICULO 43.- El recurso previsto por el artículo 43 de la Ley en mención debe agotarse antes de instaurar juicio de nulidad, en razón de que de no hacerse así, la resolución combatida, no tendrá el carácter de definitiva exigido por el artículo 23, primero y último párrafos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que la misma, por virtud de la interposición del medio de defensa indicado, pudo haberse modificado por parte de la autoridad administrativa. De lo anterior se obtiene que si el demandante no agota el precisado recurso, deberá decretarse el sobreseimiento del juicio.

Juicio No. 272/68. Sentencia de 6 de junio de 1988.
R.T.F.F. Tercera Epoca, Año I, No. 7, de julio 1988, p. 42".⁶²

⁶¹ Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993 y Precedentes de las Salas 1988-1993, p. 840.

⁶² Idem., p. 712.

REQUISITOS DEL ESCRITO

La Ley en cuestión es omisa al respecto, por lo que nos remitimos al artículo 172 de su Reglamento, que señala como requisitos del escrito en que se interponga el recurso, los siguientes:

I.- El escrito mediante el cual se interponga será presentado ante la Secretaría directamente o por otros medios que dejen certeza de la fecha en que se interpone;

II.- Se correrá traslado al suministrador y a los terceros que pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte, para que, en un plazo de quince días hábiles, aleguen lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes; y

III.- Se tendrá por no interpuesto cuando sea presentado fuera de tiempo o cuando no se acredite el interés jurídico o la personalidad de quien lo promueva.

A su vez, la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica establece que en este recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la condicional. Al interponerse deberán acompañarse los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditarse la personalidad de quien promueva.

Ahora bien, para el desahogo de las pruebas se concederá al recurrente un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días hábiles, que la Secretaría que conozca del recurso fijará, según el grado de dificultad que el mencionado desahogo implique. Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no presentarlos dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tomará en cuenta al emitir la resolución respectiva. En relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los recursos serán resueltos por los funcionarios que corresponda, de conformidad con lo previsto en el reglamento interior de la respectiva dependencia, o en los acuerdos delegatorios de facultades, salvo cuando se trate de resoluciones que emita el

Secretario, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso.

Las resoluciones no recurridas dentro del término de quince días hábiles, las que se dicten durante el trámite del recurso o al resolver éste, así como aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago de multas, de los indemnizadores y demás prestaciones, por un plazo de seis días hábiles. Cuando dentro de dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría competente resuelva el recurso. De no continuarse la garantía, cesará la suspensión sin necesidad de declararlo y procederá la ejecución.

Respecto a otras resoluciones administrativas, la interposición de recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si así lo solicitare el recurrente y surtirá efectos hasta que de oficio o a petición del propio recurrente se resuelva en definitiva dicha suspensión, que sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

I.- Que el recurrente lo hubiera solicitado;

II.- Que se admita el recurso;

III.- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público;

IV.- Que se ocasionen daños y perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtenerse resolución favorable; y

V.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

13. LEY FEDERAL DE TURISMO

13.A. RECURSO DE REVISIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El fundamento legal de este recurso lo encontramos en el artículo 55 de la Ley Federal de Turismo, al señalar que: "Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta Ley se podrá interponer el recurso de revisión". En tanto que el diverso artículo 104 anterior, señalaba que este recurso procedía: "contra las sanciones que imponga la Secretaría, con fundamento en esta Ley y sus reglamentos y demás disposiciones complementarias(...)".

El recurso de revisión aludido, tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Secretaría, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

En cuanto a la oportunidad para presentarlo, tanto el artículo 104 anterior, como el 55 vigente, de la propia Ley, señalan que el recurso de revisión se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

REQUISITOS DEL ESCRITO

En el escrito que contenga el recurso de revisión, se indicarán los siguientes datos:

a) El nombre y domicilio del promovente;

b) Los agravios que le cause la resolución impugnada;

c) Los demás datos y pruebas complementarias que considere necesarios.

A este escrito deberá acompañarse el documento que acredite la personalidad del promovente cuando éste actúe en nombre y por cuenta de otro, así como copia del documento que garantice el interés fiscal derivado de la multa que se recurra.⁶¹

La Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver un asunto planteado en esta materia, emitió el siguiente criterio, conforme a la anterior Ley de Turismo:

"LEY FEDERAL DE TURISMO.- ACREDITAMIENTO DE PERSONALIDAD.- El artículo 106 de la Ley Federal de Turismo dispone que en el escrito por medio del cual se interponga el recurso de revisión se precisarán el nombre y domicilio del promovente, los agravios que se considere se le causan, derivados de la resolución impugnada, así como los datos y pruebas complementarias que considere necesarios y, en cualquier caso, el escrito deberá acompañarse del documento que acredite la personalidad del promovente cuando éste actúe en nombre y por cuenta de otro. Por su parte, el artículo 108, fracción II, de este mismo ordenamiento legal dispone que el recurso de revisión se tendrá por no interpuesto cuando no se acredite la personalidad del promovente. Por consiguiente, en estricta observancia a dichos preceptos, es correcto que la autoridad administrativa tenga por no interpuesto un recurso de revisión, cuando en éste no se acredite la personalidad del promovente que actúa a nombre de una persona moral, ya que en

⁶¹ Artículo 106 de la Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1984.

esas disposiciones existe un hermetismo jurídico al no permitir la posibilidad de recurrir al promovente para que la acredite en los términos de las leyes respectivas".

Juicio No. 8533/88. Sentencia de 2 de febrero de 1989".⁶⁴

En cuanto a la regulación del procedimiento del mencionado recurso de revisión, la Quinta Sala Regional Metropolitana, resolvió lo siguiente:

"MULTAS.- LEY FEDERAL DE TURISMO.- LA REGULACION DEL PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE REVISION PREVISTO EN ELLA, ES INSUFICIENTE, POR LO QUE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE.- Las multas impuestas por la Secretaria de Turismo, son aprovechamientos y, por ende, con fundamento en el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos son créditos fiscales y, por lo tanto, conforme a lo previsto en el artículo 1o. del propio Ordenamiento, el mismo resulta aplicable supletoriamente, en consecuencia, si bien, el artículo 106 de la Ley Federal de Turismo regula el procedimiento del recurso de revisión previsto en su artículo 104, lo hace de manera insuficiente, toda vez que no señala lo que procede en caso de que el recurso se presente en forma incompleta, por lo que el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación resulta aplicable supletoriamente.

Juicio No. 6605/88. Sentencia de 15 de diciembre de 1988".⁶⁵

⁶⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año II. No. 17. Mayo 1989. p. 51.

⁶⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época. Año II. No. 14. Febrero de 1989. p. 139.

Ahora bien, el recurso de revisión al ser interpuesto, producirá el efecto de suspender la resolución impugnada, hasta en tanto no se revoque, confirme o modifique⁶⁶. Al respecto, el último párrafo del artículo 55 en vigor, señala que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto hace al pago de multas.

Este recurso será improcedente cuando:

I.- Se presente fuera de término a que se refiere el artículo 55 ya mencionado; y

II.- No se acredite la personalidad del promovente o no se garantice el interés fiscal⁶⁷.

14. LEY GENERAL DE SALUD

14.A. RECURSO DE INCONFORMIDAD

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de inconformidad regulado por el artículo 438 de la Ley General de Salud, procede contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias que, con motivo de la aplicación de esta Ley, den fin a una instancia o resuelvan un expediente.

La inconformidad debe presentarse ante la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido⁶⁸. Pero, tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, será su titular quien resuelva los recursos que se interpongan y, al efecto, podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya combatido⁶⁹.

Conforme a los estipulado en el artículo 439 de la Ley General de Salud, el plazo para

⁶⁶ Artículo 107 de la Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1984.

⁶⁷ Artículo 108, idem.

⁶⁸ Artículo 440 de la Ley General de Salud.

⁶⁹ Artículo 445 idem.

interponer el recurso de inconformidad será de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución o acto recurrido, tomando como fecha de partida aquel en que lo tenga por recibido la unidad administrativa correspondiente, o bien, la del día de su depósito en la Oficina de Correos, si se hubiera utilizado este medio.

REQUISITOS DEL ESCRITO

El escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes datos:

a) El nombre y domicilio de quien promueva; b) Los hechos objeto del recurso; c) La fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida; d) Los agravios que, directa o indirectamente le cause la resolución o acto impugnado; e) La mención de la autoridad que haya dictado la resolución, ordenado y ejecutado el acto y; f) El ofrecimiento de las pruebas que el inconforme se proponga rendir.

A este escrito deberán acompañarse los documentos que acrediten la personalidad del promovente, siempre que no sea el directamente afectado y cuando dicha personalidad no hubiera sido reconocida con anterioridad por las autoridades sanitarias correspondientes, en la instancia o expediente que concluyó con la resolución impugnada; así como los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas y que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado y, el original de la resolución impugnada, en su caso⁷⁷.

Respecto a las pruebas, sólo se admitirán las que se hayan ofrecido y existan en el expediente que obre en poder de las autoridades sanitarias, sin que en ningún caso sea admisible la confesional.

Ahora bien, al recibir el recurso, la unidad respectiva verificará si éste es procedente, y si fue interpuesto en tiempo, debe admitirlo o, en su caso requerir al promovente para que lo aclare, concediéndole al efecto un plazo de cinco días hábiles. En el caso de que la unidad de que se trate, considere, previo estudio de los

⁷⁷ Artículo 441 idem.

antecedentes respectivos que procede su desechamiento, emitirá opinión técnica en tal sentido.

En la substanciación del recurso sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes. Las pruebas ofrecidas que procedan, se admitirán por el área competente que deba continuar el trámite del recurso y, para su desahogo, en su caso, se dispondrá de un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas⁷¹.

En el caso de que el recurso fuere admitido, la unidad respectiva, sin resolver en lo relativo a la admisión de las pruebas, emitirá una opinión técnica del asunto dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir del acto admisorio, y de inmediato remitirá el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso, al área competente de la autoridad sanitaria que corresponda y que deba continuar el trámite del recurso. Tratándose de actos o de resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su Titular resolverá los recursos que se interpongan y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya combatido⁷².

El Secretario de Salud podrá delegar su facultad de resolver los recursos administrativos, sólo en los casos en que los actos o resoluciones recurridos no hayan sido emitidos directamente por él. El acuerdo de delegación correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Cuando dicha delegación recaiga en servidores públicos de la Secretaría de Salud que operen en las entidades federativas, se gestionará que el acuerdo correspondiente se publique en las gacetas o periódicos oficiales de las mismas⁷³.

En el caso de resoluciones o actos sanitarios provenientes de los gobiernos de las entidades federativas, el recurso será resuelto por los respectivos titulares, quienes, en uso de las facultades que la legislación aplicable les confiera podrán delegar dicha atribución, debiéndose publicar el acuerdo respectivo en el

⁷¹ Artículo 444 de la Ley General de Salud.

⁷² Artículo 445 ídem.

⁷³ Artículo 446 de la Ley General de Salud.

periódico oficial de la entidad federativa correspondiente⁷⁴.

Por otra parte, los particulares que se consideren afectados por alguna resolución o acto de las autoridades sanitarias, podrán solicitar que éstas los orienten sobre el derecho que tienen de recurrir la resolución o acto de que se trate, así como sobre la tramitación del recurso⁷⁵.

Ahora bien, la interposición del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, da lugar a que se suspenda la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

Tratándose de otro tipo de actos o resoluciones, la interposición del recurso suspenderá su ejecución, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

I.- Que los solicite el recurrente;

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y

III.- Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, con la ejecución del acto o resolución combatida⁷⁶.

A falta de disposición expresa en cuanto a la tramitación del recurso de inconformidad, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles⁷⁷.

⁷⁴ Artículo 447 idem.

⁷⁵ Artículo 448 idem.

⁷⁶ Artículo 449 idem.

⁷⁷ Artículo 450 de la Ley General de Salud.

15. LEY DE AGUAS NACIONALES

15.A. RECURSO DE REVISIÓN

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Este medio de defensa procede contra los actos o resoluciones definitivos de la Comisión Nacional del Agua, que causen agravio a los concesionarios, asignatarios y los particulares regulados por esta Ley.

El fundamento legal base para la interposición del recurso de revisión se encuentra prevista en el artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, en el que se establece:

"Contra los actos o resoluciones definitivas de "La Comisión" que causen agravio a particulares, éstos podrán interponer recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. La interposición del recurso será optativa para el interesado..."

El recurso de revisión tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El Reglamento de la presente Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de "La Comisión", en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Debe aclararse que la Comisión Nacional del Agua es el órgano administrativo y desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre cuyas facultades se encuentra la de imponer las sanciones relativas a las infracciones que señala la Ley de Aguas Nacionales, así como la de conocer y resolver el citado recurso de revisión, cuyo escrito deberá dirigirse al titular de la propia Comisión.

Como antes se manifestó, el término para la interposición del recurso es de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 en su primer párrafo. Por otra parte, el artículo 193 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, señala que: "El recurso deberá ser interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, o de la fecha en que se tenga conocimiento del acto que le cause agravios(...)"

REQUISITOS DEL ESCRITO

En cuanto a la interposición del recurso de revisión, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales señala, en su artículo 190:

"La tramitación del recurso de revisión que establece el artículo 124 de la "Ley", se sujetará a las disposiciones de este "Reglamento" y, en lo no

previsto, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si se interpone recurso de revocación o de nulidad de notificaciones contra actos y resoluciones que emita "La Comisión" en materia fiscal, conforme a la presente "Ley", los mismos serán resueltos por ésta, en los términos del Código Fiscal de la Federación".

El artículo 191 del Reglamento antes aludido establece los requisitos que deberá contener el escrito en que se haga valer este medio de inconformidad, y que son los siguientes:

I.- El nombre del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones;

II.- La mención del acto o resolución que se recurre y la autoridad que lo ejecute o que lo emita;

III.- La fecha en que se le haya notificado la resolución o haya tenido conocimiento del acto impugnado;

IV.- Los agravios que le cause la resolución o acto impugnado;

V.- El ofrecimiento de pruebas en el que se apoyen los términos de su escrito; y

VI.- El nombre y domicilio de los terceros perjudicados, en su caso.

Al escrito de recurso el interesado deberá acompañar lo siguiente:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad y existencia legal, en su caso, del solicitante;

II.- El documento en que conste la resolución impugnada;

III.- Las pruebas documentales que obren en su poder o, en su caso, el señalamiento del lugar en que se localicen cuando éste no pueda obtenerlas por sí mismo, por causas ajenas a su voluntad; y

IV.- Las copias del escrito necesarias para correr traslado a las demás partes”.

Admitido el recurso, se tendrá por abierto un término de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes interesadas, así como los estudios, inspecciones y demás diligencias que sean necesarias para la debida substanciación del recurso. Se aceptarán todo tipo de pruebas -excepto la confesional por parte de las autoridades- cuando tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, sujetándose su ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración a las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez concluido el periodo de desahogo de las pruebas ofrecidas y de las diligencias ordenadas, la Comisión Nacional del Agua procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, dentro de los treinta días hábiles siguientes, observando lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, debiendo remitirlo al servidor público competente, para su revisión y aprobación.

Aprobada la resolución, se notificará a las partes.

Las notificaciones que deban hacerse a los recurrentes y a los terceros perjudicados se practicarán en forma personal, en el domicilio que hubiesen señalado para tal efecto, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su parte relativa.

Debe hacerse hincapié en que si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales. Si el recurso se interpone contra actos o resoluciones que emita la Comisión, en materia fiscal conforme a la presente Ley, será resuelto por ésta en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su Reglamento.

A continuación se transcribe la tesis sustentada en la Revisión No. 79/84, resuelta el 2 de febrero de 1987 por la Sala Superior del Tribunal Fiscal, en cuanto a la inconformidad que prevé la Ley de Aguas Nacionales:

"RECURSO DE REVISION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS.- CASO EN EL QUE SE DENOMINARA DE RECONSIDERACION.- Conforme a los dispuesto por el artículo 184 de la Ley Federal de Aguas, el recurso de inconformidad procederá contra resoluciones que impongan sanciones administrativas y, el de revisión, en los demás casos, el cual se denominará de reconsideración cuando se haga valer contra resoluciones dictadas por el Secretario de Recursos Hidráulicos. De acuerdo con lo anterior, procederá el recurso de revisión contra los actos y resoluciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos diversos de los que impongan sanciones administrativas,

el cual cambiará el nombre cuando se haga valer en contra de resoluciones dictadas por el Titular de la Secretaría citada, ya que en tal supuesto el recurso de revisión se denominará de reconsideración".⁷⁸

Por lo que se refiere a la obligatoriedad de la interposición previa del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito sostuvo la siguiente tesis:

"RECURSO DE REVISION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS.- NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD.- Resulta incorrecto el razonamiento sostenido por la Sala responsable, en el sentido de considerar improcedente el juicio de nulidad respectivo, por no haberse agotado previamente el recurso de revisión previsto en el artículo 184 de la Ley Federal de Aguas, toda vez que los créditos que el Organismo quejoso impugnó a través del mencionado juicio de nulidad, le fueron fincados por el aprovechamiento de aguas nacionales, con fundamento en lo establecido en los artículos 227, fracción II, y 230 de la Ley Federal de Derechos, para el ejercicio fiscal de 1982; de ello tiene que concluirse que la Ley que crea y da origen al derecho sobre el aprovechamiento de aguas nacionales es esta última, la que señala el objeto, sujeto, base, tasa y forma de pago de tal derecho y, aun cuando la Ley Federal de Aguas contempla la regulación administrativa de la materia, no puede considerarse que sea ésta la que origina el derecho

⁷⁸ Tribunal Fiscal de la Federación, 55 Años. Tomo III, p. 795.

sobre el aprovechamiento de agua, sino aquella que lo establece.

*T.C. del 16o. C.- Informe 1988, 3a. p.,
Vol. II, p.1030".⁷⁹*

⁷⁹ Tribunal Fiscal de la Federación. 55 Años. Tomo IV. p. 2093.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Problemática que Existe al Haber Diversidad de Recursos Administrativos.- 2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- 2.A. Un Paso de Solución a la Problemática que nos Ocupa.- 2.B. Motivos de su Promulgación.- 2.C. Análisis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- A) Ambito de Aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- B) Régimen Jurídico de los Actos Administrativos.- C) La Nulidad y la Anulabilidad del Acto Administrativo.- D) La Eficacia del Acto Administrativo.- E) La Extinción del Acto Administrativo.- F) Del Procedimiento Administrativo.- G) Infracciones y Sanciones Administrativas.- H) Medidas de Seguridad.

1. PROBLEMÁTICA QUE EXISTE AL HABER DIVERSIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como ya quedó de manifiesto en el Capítulo II, en los ordenamientos legales que fueron analizados, se establecen diversos medios de defensa para que los particulares combatan los actos de las autoridades administrativas que lesionen sus derechos e intereses legítimos; pero de manera particular, cada cuerpo legal difiere en cuanto a la denominación de dichas instancias de impugnación, ya se trate del recurso de revisión, el de inconformidad, el de reconsideración o el de revocación; asimismo, existe diferencia en cuanto a la naturaleza jurídica de los actos que se impugnan; a las autoridades que los emiten; a las receptoras y a las que deben resolverlos. En otras palabras, los requisitos de forma y el procedimiento que se sigue para substanciar y resolver estas instancias, son diferentes en cada una de las leyes en que se establece un recurso administrativo; pero, en esencia, todas tienen como finalidad dotar a los particulares de los instrumentos legales necesarios para impugnar aquellos actos de las autoridades administrativas que, por carecer del requisito de legalidad, deben ser modificados o revocados.

FALTA PAGINA

No. 126 a la 127

De lo anterior observamos la falta de uniformidad que existe en la legislación que controla los actos de la Administración Pública, lo que se traduce en desconcierto e inseguridad para los administrados, que ante la profusión de requisitos y trámites, se ven imposibilitados para recurrir a tales instancias.

En virtud de lo antes expuesto, ha surgido desde tiempo atrás, el imperativo de conjuntar esta diversidad de elementos formales y procedimentales dispersos en un sinnúmero de ordenamientos legales, con el fin de unificarlos e integrarlos en un único cuerpo legal.

En tal sentido han vertido sus opiniones distinguidos profesionistas y estudiosos de la materia contencioso-administrativa, entre ellos, Gonzalo Armienta Calderón, al señalar: "(...) Nos pronunciamos por la instauración solamente de recursos administrativos de carácter optativo, los cuales deberán regularse en un código único de procedimientos administrativos, que aglutine todas las reglas procedimentales, para que el reacertamiento no se convierta en un trámite en perjuicio del administrado(...)"¹

Respecto a este tema, Sergio Martínez Rosaslanda, manifiesta:

"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 autoridades encargadas de tramitarlos y resolverlos. Desde nuestro punto de

¹ Gonzalo Armienta Calderón. "Los Recursos Administrativos en el Ambito Federal". En R.T.F.F. No. 93. 2a. Epoca. Año IX. Septiembre de 1987, pp. 329-330.

vista tal diversidad no se justifica. Por tanto, reiteramos nuestra postura expresada en nuestro 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. En consecuencia, es imperiosa la creación de un procedimiento unificado, para lo cual se requiere el establecimiento de un Código de Procedimiento Administrativo. El legislador tiene la palabra".²

En relación con este tema, Luis Ortiz Hidalgo, manifiesta lo siguiente:

"La creación de un solo recurso administrativo como medio de defensa que pueden hacer valer los particulares, en contra de actos administrativos que lesionen sus derechos o intereses, nos recuerda los comentarios que la doctrina ha hecho respecto de la codificación del Derecho Administrativo, a fin de que se regule el procedimiento administrativo en todos sus aspectos. Lo anterior resulta muy difícil e inconveniente, pues el Derecho Administrativo regula y abarca muchas materias que son totalmente distintas unas de otras, como sucede con el procedimiento para la obtención de una concesión minera, frente al procedimiento de importación. Sin embargo, tratándose de los medios de defensa que las leyes administrativas y fiscales prevén, en especial los Recursos Administrativos, se puede

² Sergio Martínez Rosalanda. "Los Recursos Administrativos". En R.T.F.F. No. 71, 2a. Epoca. Año VII. Noviembre de 1985, pp. 497 y 498.

observar que todos persiguen el mismo fin, es decir, que el particular pueda exigir de las autoridades administrativas, el respeto a las garantías individuales especialmente a las de audiencia y legalidad. En el capítulo anterior, pudimos observar que el legislador al crear cada Recurso Administrativo, lo denominó de muy diversas maneras. Así encontramos Recursos de Revocación, Recursos de Revisión, Recursos de Inconformidad o Recursos de Reconsideración. También encontramos casos en que el mismo recurso lo llaman de dos formas dependiendo el funcionario que expida el acto que se combata(...) De todo lo anterior y con el solo propósito de facilitar la defensa de los particulares frente a los actos administrativos, se propone en este ensayo la Unificación de los Recursos Administrativos de la siguiente manera:

a).- Todas las leyes administrativas en las que se prevea un recurso administrativo, deben reformar los preceptos correspondientes, a fin de señalar que: Toda persona afectada por una resolución expedida con fundamento en esta Ley, podrá recurrirla en los términos previstos en el Código Fiscal de la Federación. Ante la carencia de un Código Administrativo Federal, por los motivos ya expuestos, estimamos que el Código Fiscal de la Federación es el ordenamiento más adecuado para establecer el recurso administrativo único que aquí se propone, pues en sí, se regula un aspecto del procedimiento administrativo. Por su parte, el Código Fiscal de referencia, también tendría que ser reformado para establecer este recurso administrativo.

b).- Se le denominará "Recurso de Inconformidad" o quizá simplemente "Recurso Administrativo", como se prevé en el Código Fiscal del Estado de México. La

razón de lo anterior, obedece a que igualmente se encuentra inconforme con un acto administrativo el que promueve la Revocación, la Revisión o la Reconsideración. La finalidad que se persigue en todos los Recursos Administrativos, es la de que se revoque o se anule el acto, si se demuestra su ilegalidad(...)"³

De los planteamientos hechos por los autores antes citados, observamos que todos coinciden en que, ante la existencia de numerosos ordenamientos jurídicos en materia administrativa, que establecen diversos recursos en favor de los particulares y, por otra parte, la profusión de requisitos, trámites y procedimientos que se prevén para agotar estos medios de defensa, se hace necesaria la creación de un "recurso administrativo único", contenido en un "solo ordenamiento", en el que se instaure un "procedimiento único" para substanciar y resolver las inconformidades que hagan valer los particulares lesionados por un acto o resolución de la Administración Pública.

2. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.A. UN PASO DE SOLUCION A LA PROBLEMÁTICA QUE NOS OCUPA

El nuevo ordenamiento jurídico denominado Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, en vigor a partir del 10 de junio de 1995, es una respuesta al llamado de los estudiosos y especialistas en la materia, que con gran visión y conocimiento de causa hicieron pública la necesidad de que se instrumentara un ordenamiento legal de este tipo, presentando, algunos de ellos, un proyecto de código único de procedimiento administrativo, en el que se pudieran establecer las normas esenciales para regular el procedimiento por el cual se substanciará el recurso administrativo. Consideramos, asimismo, que la citada Ley

³ Luis Ortiz Hidalgo. "Unificación de los Recursos Administrativos". *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*, Tomo I, pp. 854-856.

ha sido bien recibida por los juzgadores, los abogados postulantes y por los particulares, ya que estos últimos, no siendo especialistas en derecho, se encontraban confundidos en aquella maraña de trámites y procedimientos previstos en la legislación administrativa, al intentar interponer un recurso de tal naturaleza.

No dudamos en afirmar que con la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ha logrado un gran avance en la unificación de criterios en relación con la normatividad de los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública, de los que esencialmente se ocupa esta Ley.

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo consta de seis Títulos, de los cuales el primero establece la materia de aplicación de la misma; el segundo regula lo relativo al régimen jurídico de los actos administrativos; el tercero contiene las normas que rigen el procedimiento administrativo; el cuarto trata de las infracciones y sanciones administrativas; el quinto se refiere a las medidas de seguridad y; el sexto, establece el recurso de revisión, como única instancia para combatir los actos y resoluciones que la propia Ley estipula.

En otro apartado haremos un comentario respecto a las disposiciones más significativas e importantes contenidas en los títulos antes señalados.

2.B. MOTIVOS DE PROMULGACION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya lo hemos manifestado anteriormente, esta Ley surgió ante la necesidad de unificar los principios normativos contenidos en los diversos ordenamientos legales tendientes a regular los actos del poder público, como también los recursos o medios de defensa contra dichos actos. Así tenemos como factores determinantes para la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los contenidos en la Exposición de Motivos de la Ley que se estudia y que, asimismo, normaron el criterio de los miembros de la Cámara

de Diputados al formular el dictamen correspondiente, cuya parte relativa se transcribe:

"(...) las Administraciones pasadas, incluyendo la actual, han realizado reformas administrativas como parte del proyecto nacional para eficientar (sic) la actividad del Poder Ejecutivo Federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas y simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares, lo que se ha venido haciendo a través de adecuaciones en el ámbito interno de la Administración, al igual que mediante reformas a diversas leyes que regulan su actuación. Sin embargo, cualquier reforma sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal, ya que debido a los problemas causados por las múltiples leyes que regulan la actividad de los órganos administrativos; el complicado aparato burocrático que los integra; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar; las ineficiencias y la duplicidad de funciones que aún subsisten, colocan a los ciudadanos en tal situación de inseguridad e indefensión jurídicas que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen a efecto de dar uniformidad a los procedimientos administrativos y contrarrestar las prácticas viciosas de dicha función(...) salvo la materia fiscal, hoy en día existe una deficiencia

legislativa en el ámbito procesal administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una gama tan amplia de procedimientos, que como se señala, coloca a los gobernados en una situación de confusión y de indefensión frente a la Administración Pública Federal(...); por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la Administración Pública, es necesario contar con procedimientos especiales; no obstante lo anterior, también es indispensable contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la Administración Pública mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa. En consecuencia, en la Iniciativa se señala que el proyecto de ley que se propone pretende unificar lo que se encuentra disperso en algunas leyes, fijando claramente los principios fundamentales de competencia, los elementos del acto administrativo, -que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función de aplicar y concretar la ley general a casos particulares-; los casos de inexistencia, nulidad y anulabilidad del acto administrativo, así como los principios relativos a la emisión, ejecución e impugnación del acto administrativo(...)"⁴

⁴ Dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados. 099/L/V/94 (P.O: Año III), pp. 3 y 4.

Ahora bien, de lo anterior concluimos que los principales factores que se tomaron en cuenta para la formulación de este ordenamiento legal fueron los siguientes:

a) Multiplicidad de leyes administrativas para regular la actuación de la Administración Pública y, consecuentemente, diferentes instancias para combatir los actos que ésta emite de manera ilegal.

b) Lentitud en la tramitación de los asuntos.

c) Ineficiencia de la autoridad.

d) Duplicidad de funciones.

e) Inseguridad jurídica y una débil defensa de los particulares.

2.C. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En este apartado haremos un estudio de aquellos artículos que por su importancia ameritan la reflexión y el análisis de su contenido, para lo cual hemos dividido el tema en varios puntos:

A) AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Título Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere al ámbito de aplicación de la misma. Ahora bien, su artículo 1º señala que sus disposiciones proceden respecto de los actos emanados de la Administración Pública Federal Centralizada. Para mayor ilustración, transcribimos su primer párrafo:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados

Internacionales de los que México sea parte".

En relación con lo anterior, debemos entender que los organismos descentralizados quedan excluidos, no obstante lo contemplado en la Exposición de Motivos de la propia Ley, que dice:

"En cuanto a la estructura de la ley que se propone, en su Título Primero se establece el ámbito de aplicación de la misma, ámbito que es toda la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación a la Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral y al Banco de México, así como a las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que la materia fiscal, de Responsabilidad de los Servidores Públicos y de competencia económica".

En efecto, los Diputados argumentaban que la Ley sería aplicable a toda la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo tan solo los siguientes organismos:

- Banco de México.
- Procuraduría General de la República.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Procuraduría Agraria.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Instituto Federal Electoral.
- Empresas de Participación Estatal.
- Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstos.

Al respecto, nosotros consideramos que no deben excluirse dichos organismos, puesto que gozan del imperio y poder de decisión necesarios para emitir sus actos y hacerlos valer, ya que no obstante que cuentan con

autonomía en sus determinaciones, no dejan de estar bajo la tutela del Estado y, por tanto, su actuación queda sujeta al control de legalidad que rige para los actos provenientes de los entes públicos centralizados.

Como puede observarse, si bien en el proyecto se contempló que la Ley fuera aplicable a toda la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada; sin embargo, en la Ley tan solo se contempla a la Centralizada; con lo cual se da un retroceso en cuanto a la defensa de los gobernados, dado que los afectados por las resoluciones de la Administración Descentralizada, no pueden optar por el recurso administrativo previsto en esta Ley, tal es el caso de los actos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor, o los provenientes de otros organismos descentralizados, a quienes no les resulta aplicable esta Ley; y en este sentido los particulares agraviados por tales actos, tendrán que agotar, en su caso, los recursos previstos en las leyes especiales respectivas y no el que se prevé en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; con lo cual se rompe el principio que rige a esta Ley, consistente en la unificación de los recursos administrativos y el establecimiento de un recurso único.

En la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, se señala que: "*las disposiciones de esta Ley (...) se aplicarán (...) sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales (...)*"; es decir, que la Ley en cuestión se aplicará a los actos de la Administración Pública, independientemente de lo pactado en los tratados internacionales. Así por ejemplo, en el caso concreto de la Ley de Comercio Exterior, se establecen mecanismos o procedimientos alternativos de solución de las controversias surgidas con motivo de la determinación de cuotas compensatorias y los actos de su aplicación, en los casos de prácticas desleales dentro del comercio internacional, mecanismos cuya opción es casi obligada para los interesados, ya que si deciden agotar el recurso de revocación que la propia Ley de Comercio Exterior establece (Artículo 94), tendrán que esperar a que transcurran los plazos relativos a la tramitación de tales mecanismos alternativos de solución, que la mencionada Ley estipula como un requisito previo a la interposición del citado recurso; a más de que los plazos son más breves en tratándose de dichos mecanismos.

Por otra parte, la Ley de Comercio Exterior nos remite a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación (Artículo 95) para el trámite y resolución de las controversias surgidas por la impugnación de las resoluciones recaídas a tal recurso de revocación, ya que la propia Ley le otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de tales conflictos.

Por lo antes expuesto, nosotros consideramos que los actos y procedimientos relativos a la materia de comercio exterior, no implican un simple trámite administrativo, sino que requieren de amplios conocimientos en esta materia y de un procedimiento muy especializado para la solución de estos asuntos de comercio internacional, por lo que somos de la opinión que esta materia debe quedar excluida de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Desde luego, coincidimos con el doctor Dante Schiaffini Barranco, cuando afirma que debe excluirse expresamente la materia de comercio exterior, ya que se trata de una materia muy especializada, que tiene que ver con los procedimientos de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda, y los efectos que generan sus procedimientos no sólo son de carácter nacional, sino, inclusive, multinacional.³

En el segundo párrafo del artículo 1° que se comenta, se dispone:

"El presente Ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las

³ Conferencia dictada el 10 de agosto de 1995, en la Universidad Iberoamericana, dentro de las Mesas Redondas sobre la "Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

*contribuciones y los accesorios que
deriven directamente de aquéllas"*

Del precepto transcrito se desprende que quedan excluidas de esta Ley las siguientes materias:

- Fiscal.
- Financiero.
- De responsabilidades de los servidores públicos.
- Electoral.
- Competencia Económica.
- Justicia agraria.
- Justicia laboral.
- El Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por otra parte, si bien en la Ley se excluye a la materia fiscal, también es cierto que esta exclusión sólo está referida a las contribuciones y sus accesorios, por disposición expresa de la propia Ley, en el numeral que nos ocupa. Esto quiere decir que no toda la materia concerniente a los créditos fiscales se encuentra excluida, sino sólo la relativa a los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, así como sus accesorios; puesto que éstos son los únicos que tienen el carácter de contribuciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, la materia fiscal no sólo abarca lo concerniente a las contribuciones; puesto que conforme a lo dispuesto en los artículos 2°, 3° y 4° del Código Fiscal de la Federación, por materia fiscal se entiende lo relativo a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o el control de los créditos fiscales, cuyo origen sea o no tributario.

Desde luego, conforme al criterio que ha sustentado el Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe, tenemos que lo fiscal abarca no sólo a las contribuciones y sus accesorios, sino a todos los créditos fiscales; sin embargo, en la Ley que se analiza, respecto de la materia fiscal sólo queda excluido expresamente lo relativo a las contribuciones y sus accesorios.

En efecto, pues en dicho criterio así se establece:

"MATERIA FISCAL.- SU CONCEPTO.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 2°, 3° y 4° del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse por materia fiscal, lo relativo a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción, o el control de los créditos fiscales, que tengan o no un origen tributario, puesto que dentro de estos últimos quedan comprendidos los provenientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de las multas impuestas por violación a las normas administrativas de carácter federal, dado que los mismos se clasifican como aprovechamientos, los cuales a su vez son considerados como créditos fiscales en términos de los preceptos anteriormente invocados".⁶

En otras palabras, las contribuciones <las cuales forman parte de la materia fiscal> comprenden los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, excluyéndose de estos últimos los relativos a los servicios públicos que brinden los organismos descentralizados, así como las contraprestaciones no previstas en la Ley Federal de Derechos, por tratarse de servicios públicos prestados por organismos descentralizados. Así, el hablar de contribuciones implica una amplia gama de actos de la Administración Pública, sujetos a trámites y procedimientos que necesariamente deben contemplarse dentro de un marco de legalidad; sin embargo, la Ley que nos ocupa excluyó expresamente a las contribuciones; por lo que, los actos en dicha materia podrán controvertirse ya sea a través del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, o del juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶ R.T.F.F. No. 85. 3a. Época. Año VIII. Enero de 1995. p. 23.

Por otra parte, en relación con la exclusión de la justicia laboral, desde nuestro punto de vista, no se excluye todo lo laboral, sólo la justicia laboral, no obstante que en la Ley no se precisa qué es lo que debemos entender por justicia laboral; nosotros creemos que se refiere a todo aquello que sea de la competencia de las Juntas y de los Tribunales Laborales.

Los mismos comentarios pueden hacerse en relación con la justicia agraria.

Por último, creemos que es innecesario el que en la Ley se enumeren los actos respecto de los cuales se aplicarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puesto que tanto los procedimientos como las resoluciones, son actos administrativos; por tanto, bastaba que se hubiera referido a los actos en general; aunque la mención quizás se hizo para que no quedara ninguna duda.

En el artículo 2° numerario de la Ley en estudio, se establece que la misma se aplicará **supletoriamente** a las diversas leyes administrativas que regula.

Por su parte, en el artículo segundo transitorio se consigna que se **derogan** todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la propia Ley, en particular, los diversos recursos administrativos de los diferentes ordenamientos de carácter administrativo en las materias reguladas por dicha Ley.

Al respecto, consideramos que estos preceptos se contradicen entre sí, ya que, por una parte, se establece que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará **supletoriamente** a las diversas leyes administrativas y, por la otra, se indica que se **derogan** todas las disposiciones que se opongan a lo que la misma establece; y como la multitudada Ley resulta aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, entonces tenemos que al quedar **derogadas** las disposiciones que regulan dichos actos administrativos, ya no existiría materia que suplir; por esta razón tendrían que reformarse dichos preceptos legales, para ser congruentes.

B) RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por lo que hace a los elementos y requisitos del acto administrativo, la Ley los regula en el artículo 3°.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de este precepto legal, es necesario recordar, aunque sea brevemente, lo que la doctrina ha establecido como elementos del acto administrativo, y que son los siguientes:

- Sujeto;
- voluntad;
- objeto;
- motivo;
- fin
- forma.

a) Sujeto.

Es el órgano (individual o colectivo) que realiza el acto administrativo, es decir, el que lleva a cabo la función administrativa en la medida de las facultades que le corresponden como ente de la Administración Pública, que se traduce en la competencia o poder dado a éste para atender un determinado asunto, cuya facultad tiene su apoyo en la ley.

b) Voluntad.

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada y exenta de vicios como el error, el dolo y la violencia.

c) Objeto.

Debe ser determinado o determinable, posible y lícito, es decir, que esté autorizado por la ley expresamente.

d) Motivo.

Es el antecedente que provoca al acto administrativo. Es la situación legal o de hecho que al

presentarse da lugar a la realización del acto administrativo.

e) Fin.

La emisión y ejecución de los actos administrativos, así como los efectos positivos que de ellos se obtengan, deben tener como finalidad el interés general, es decir que si la autoridad ejerce su imperio a través de un acto administrativo en particular, lo hace con miras a la realización del bien común.

f) Forma.

Es el elemento externo que viene a integrar el acto administrativo y comprende todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la manifestación de la voluntad del órgano administrativo que emite el acto.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene el carácter de una solemnidad necesaria para la existencia del acto.

La forma es el modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.

En cuanto a los requisitos del acto administrativo, que consisten en la serie de formalidades que debe contener para su existencia legal, señalamos las siguientes:

- 1) La mención del órgano que lo emita, el cual debe ser el competente para ello.
- 2) Mención del lugar y fecha de su expedición.
- 3) Ausencia de error en cuanto al destinatario del acto.
- 4) Que esté fundado y motivado.
- 5) Que conste por escrito.

6) Que contenga la firma autógrafa del funcionario que lo emite.

Ahora bien, en la fracción I del artículo 3º, se establece el sujeto del acto, al señalar que debe ser emitido por un órgano competente; para nosotros bastaba hacer ese señalamiento, sin que fuera necesario el que se consignara que dicha expedición debe realizarse a través de un servidor público, puesto que la misma resulta ser una verdad de perogrullo.

También es innecesario el que se señale que si dicho órgano es colegiado, el acto deba reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo, puesto que dicho acto para que sea válido, en tratándose de elemento subjetivo, deberá ser emitido por un órgano competente, sea éste colegiado o no.

En la fracción II del artículo que comentamos, se establece el objeto del acto; el que, desde luego, no puede ir en contra de lo previsto en la ley.

Por su parte, en la fracción III se consigna el fin del acto, al señalarse que el mismo debe cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines.

Así, encontramos otro artículo redactado de una manera poco afortunada, puesto que el acto no se concreta por las normas en que se regula, sino que el mismo se concreta cuando se emite; ya que en todo caso debería decir regulado por las normas que lo contienen.

En la fracción IV, que también crea confusión, se consigna que debe constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida; estableciéndose como excepción aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición. Nosotros nos preguntamos ¿cuál sería otra forma de expedición en la que puede contenerse un acto de autoridad, o en qué ley se autoriza otras formas? Nosotros no las conocemos.

Ahora bien, las fracciones V y VI que aparentemente regulan dos supuestos diversos, en realidad se repiten, ya que la garantía prevista en el artículo 16

de la Constitución Federal se refiere a la debida fundamentación y motivación; por tanto, el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

Quizá la confusión obedece a que un acto puede estar viciado por no encontrarse fundado y motivado (ausencia de fundamentación y motivación), o bien, puede encontrarse indebidamente fundado y motivado; pero esto atiende a vicios del acto y no a los requisitos del mismo, puesto que el requisito consiste en la debida fundamentación y motivación; en tanto que podemos encontrar actos que no estén debidamente fundados y motivados y actos que no estén fundados y motivados.

Desde luego, la falta o ausencia de fundamentación y motivación constituye un vicio de tipo formal, lo que acarrea, en su caso, el que pueda repetirse el acto; en tanto que la indebida fundamentación y motivación constituye un vicio material o de fondo, la cual ya no permite la repetición del acto, pero todo esto solamente podrá determinarse a través de un recurso o de un juicio. Por lo tanto, el acto al ser emitido por la autoridad administrativa debe estar debidamente fundado y motivado para que cumpla con uno de sus requisitos.

Podría parecer un juego de palabras la falta de fundamentación y motivación y la indebida fundamentación y motivación; sin embargo, en el primer supuesto nos encontramos en presencia de un acto en el que no se señala ningún precepto legal y ninguna circunstancia especial, causa o motivo para su emisión; en tanto que la indebida fundamentación y motivación se refiere precisamente al hecho de que no exista adecuación entre el fundamento aducido y los motivos o circunstancias expresados.

De tal suerte, el acto de autoridad no solo tiene que estar motivado y fundado, sino que debe existir adecuación entre los motivos y los fundamentos expresados, para que sea legal.

En este orden de ideas, el acto debe satisfacer como requisito la debida fundamentación y motivación. Al efecto, citamos el criterio sustentado por

el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Precedente SS-22, en los términos siguientes:

"MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.-
FINALIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE ESTOS
REQUISITOS.- La motivación y
fundamentación exigidos por el Artículo
16 Constitucional para todo acto de
molestia que provengan de la autoridad,
siempre deben satisfacerse. Entre sus
propósitos se encuentra tanto el que el
particular conozca las razones que tuvo
la autoridad para emitir el acto, como
los preceptos legales sustantivos y
adjetivos en que se apoyó para esa
emisión, a efecto de que en un momento
dado, pueda combatirlo, evitando que
quede en estado de indefensión.
Juicio de Competencia Atrayente No.
21/89.- Resuelto en sesión de 23 de
noviembre de 1989".⁷

En la fracción VII se establece que el acto administrativo debe ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; nosotros consideramos que esta fracción debe derogarse, puesto que hay materias específicas que tienen señalado un procedimiento determinado, el cual debe seguir siendo el aplicable, dada la especialidad de la materia; por lo que el procedimiento previsto en la Ley que nos ocupa sólo debería ser aplicado en forma supletoria.

La fracción VIII se refiere al fin y al objeto del acto administrativo, siguiendo una redacción civilista, por lo que consideramos que debería adecuarse a la teoría administrativista. Es decir, el acto administrativo debe ajustarse a los lineamientos que marca la ley, teniendo como finalidad el beneficio e interés general.

La fracción IX adolece de la misma característica que la anterior.

⁷ R.T.F.F. No. 23. 3a. Epoca. Año II. Noviembre de 1989. p. 14.

En la fracción X se señala que se debe mencionar el órgano del cual emana el acto administrativo; para nosotros era innecesaria la inclusión de esta fracción, puesto que ya en la fracción I se establece que debe ser expedido por órgano competente, y para saber cuál es el órgano competente se tiene que mencionar.

La fracción XI se repite, dado que este supuesto ya se contemplaba en la fracción I.

Desde luego, puesto que en la fracción que nos ocupa se establece:

Artículo 3. "Son elementos y requisitos del acto administrativo (...) XI.- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado, habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto".

En tanto que en la fracción I se consigna:

Artículo 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo (...) I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo".

De donde puede fácilmente advertirse que el legislador es repetitivo en relación con este requisito.

Por su parte, la fracción XII establece que el acto debe ser expedido sin que exista error en la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

Esta fracción está dirigida a la identificación del sujeto a quien va dirigido el acto; no creemos que amerite mayor comentario.

En la fracción XIII se consigna que el acto debe ser expedido señalándose el lugar y la fecha de su emisión; nosotros consideramos que este requisito tiene por finalidad el determinar la autoridad competente para su emisión, puesto que la competencia de la autoridad se rige por la ley vigente en la fecha de emisión del acto.

Por lo que hace a la fracción XIV, también consideramos que era innecesaria, ya que de acuerdo a las garantías consagradas en nuestra Constitución, los particulares no pueden quedar sujetos a procedimientos o juicios especiales o que no estén establecidos en la ley, teniendo siempre el derecho a acudir y tener acceso al expediente que se le esté tramitando.

Otra fracción cuya redacción resulta desafortunada es la XV, puesto que el hecho de que no se señale el recurso que proceda en contra del acto administrativo, no afecta la validez del acto; además de que en dicha fracción se hace mención a recursos (en plural), en tanto que en la ley sólo se establece un recurso único.

Por último, en la fracción XVI, se establece que el acto administrativo debe ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes y establecidos en la ley.

Este dispositivo, desde nuestro punto de vista, tan solo resulta aplicable cuando estamos en presencia de un procedimiento contencioso, en donde existan partes y, por tanto, una decisión en la que se le dé la razón a alguna de ellas.

Como puede observarse, este artículo está pletórico de defectos técnicos e incongruencias, puesto que, en primer término, siguiendo la distinción entre elementos y requisitos, tenemos que se debe atender al momento en que se desarrolla el acto administrativo; así, los elementos atienden a la existencia; es decir, se

refiere a aquello que compone lo que existe; en tanto que los requisitos son los presupuestos necesarios para que el acto administrativo exista; así tenemos requisitos de validez y de eficacia.

En este sentido, bastarían cinco fracciones en el artículo 3° de la Ley, en los que se contemplaran el sujeto, el objeto, la causa o motivo, el fin y la forma.

En relación con el artículo 4°, consideramos que el legislador se equivoca al señalar que son actos administrativos los decretos, acuerdos, circulares o cualquiera otro de la misma naturaleza, ya que el acto administrativo no tiene efectos generales, puesto que sólo es general la norma jurídica; y, en todo caso, son actos de la Administración, pero no actos administrativos, ya que éste se entiende como la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración Activa, por el que se crean, modifican, transmiten, reconocen o extinguen derechos u obligaciones.⁸

La parte final del primer párrafo del artículo 4° se refiere a los actos administrativos individuales que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, cuando así lo establezcan las leyes; como ejemplo de esto tenemos la expropiación, la concesión, etc.

El segundo párrafo del artículo 4° es totalmente utópico, además de que se olvida que sólo pueden tomarse en cuenta las propuestas legislativas que realicen tanto el Presidente

de la República como los legisladores y nunca un particular, aun cuando los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y otros actos de la Administración (que no administrativos) de carácter general, afecten el interés público; en última instancia, el hecho de que no se cumpla con este precepto, no trae aparejada ninguna sanción, puesto que estamos en presencia de una norma imperfecta.

⁸ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*. UNAM, México, 1973, p. 139.

Además, nosotros consideramos que, en todo caso, el reglamento, decreto y acuerdo que afecte el interés público puede ser controvertido a través del amparo.

Por lo que hace a lo consignado en el último párrafo del artículo 4º, tan solo baste decir que los instructivos, manuales y formatos expedidos por la Administración Pública Federal, estén o no publicados en el Diario Oficial de la Federación, no son fuente formal del derecho, por lo que no obligan a los particulares, y en todo caso, si los beneficia, pueden acogerse a los mismos.

C) LA NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley que nos ocupa, se regula lo concerniente a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, en donde se traslada la teoría argentina al derecho mexicano.

Antes de entrar al estudio de los artículos contenidos en este capítulo, abordaremos el tema de la nulidad de los actos en el Derecho Administrativo.

Como ya se dijo en el apartado relativo a los elementos del acto administrativo, para que éste exista jurídicamente, deben concurrir en él, factores tales como el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma; de manera que si faltare alguno de ellos, el acto se consideraría irregular, inexistente o nulo.

En cuanto a la nulidad de los actos administrativos, como una forma casual de extinción, la regla general debiera consistir en que éstos se agotaran al cumplir con el fin por el cual surgieron y por los efectos producidos; sin embargo, hay casos en que fenecen aún antes de que produzcan sus consecuencias, ya sea porque carezcan de alguno de sus elementos esenciales, o éstos contengan algún vicio que motive su anulación.

Ahora bien, en el Derecho Administrativo estos actos viciados, la doctrina los denomina de diferentes formas: para algunos autores, son actos irregulares; para otros, son actos defectuosos o, simplemente viciados, nulos o inexistentes.

Por otra parte, tampoco existe consenso en cuanto al tipo de nulidad que debe aplicarse a los actos irregulares, ya que no obstante que se ha tratado de adoptar la teoría civilista para la clasificación de las nulidades, en el derecho administrativo existen diferencias que impiden seguirla cabalmente. Es por ello que el problema consistente en determinar cuándo procede la nulidad relativa y cuándo la absoluta, presenta ciertas dificultades, por lo que se hace necesario, en ocasiones, atender a las disposiciones legales aplicables al caso concreto, a pesar de que éstas "se encuentran dispersas y no coordinadas en normas constitucionales y leyes administrativas. Aun en la terminología se produce una gran promiscuidad, pues se habla de: invalidez, ilegalidad, nulidad, nulidad de pleno derecho, nulidad absoluta, nulidad relativa, vicios del acto jurídico, etc."⁹

Al respecto, Andrés Serra Rojas, señala que: "En la legislación administrativa, nos encontramos con diversos tipos de nulidades, todas ellas provocadas por la violación de los preceptos legales, relacionadas con elementos del acto administrativo.

Nuestra legislación administrativa no dispone de una teoría sistemática de las nulidades, se ve en ella una ineludible influencia del derecho privado. Las soluciones han sido casuísticas y ocasionales, pues cada ley se encarga de fijar el alcance de la nulidad que comprende(...) reconoce, no sin notables incertidumbres tres tipos de nulidades(...): la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa"¹⁰

Por su parte, Gabino Fraga, citando a Fleiner, manifiesta que (...) "si se tiene en cuenta que

⁹ Sergio Francisco, de la Garza. "Las Causales de Nulidad o de Invalidez en el Derecho Administrativo" R.T.F.F. No. 91. 2ª Epoca. Año IX. Julio de 1987, pp. 88 .

¹⁰ Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo I. 5ª Edición. México 1972, pp. 353.

"la nulidad absoluta y la anulabilidad (nulidad relativa) no se distinguen por sus efectos, sino solamente por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular" se comprenderá que no se pueden trasladar al derecho administrativo los conceptos básicos del derecho civil en materia de nulidades y ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades, la absoluta y la relativa".¹¹

Francisco de la Garza, clasifica las categorías de irregularidades administrativas de la siguiente forma: "A) Actos inexistentes; B) Actos existentes pero nulos; C) Actos existentes ilegales pero a pesar de ello eficaces, en virtud del principio de conservación del acto irregular que existe en el Derecho Administrativo". Y agrega que "no puede hacerse la categorización de actos afectados de nulidad absoluta o de pleno derecho y afectados de nulidad relativa o anulabilidad porque las características que señala el Derecho Civil para esos tipos de nulidad no se presentan con la misma sistematización en el Derecho Administrativo".¹²

Por su parte, Jorge Olivera Toro, en relación con los actos administrativos irregulares, que los califica de defectuosos, nos dice que aun cuando éstos gozan de la presunción de legitimidad, ésta no evita que se produzcan actos irregulares o viciados. Que: "El criterio civilista estableció una doble clasificación de los actos jurídicos viciados: una tripartita y otra bipartita. En la primera se distinguen: inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa. En la segunda, únicamente nulidad absoluta y anulabilidad. (...) que "respecto de los actos administrativos irregulares y en atención a los defectos que presentan, nos permiten clasificarlos en dos clases: aquellos en que el defecto radica en el proceso de formación del acto y aquellos en que la localización defectuosa está en el contenido mismo del acto. En el primer caso señalamos: la incompetencia y los defectos de forma y, en el segundo, la violación de la ley, el desvío de poder y la inoportunidad.

¹¹ Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". 20ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980, pp. 297-298.

¹² Sergio Francisco de la Garza. Ob. cit., pp. 91.

1o. En la incompetencia, el órgano no respeta los poderes que le han sido conferidos y produce el acto sin estar legalmente autorizado para ello.

2o. Los defectos de forma son la omisión, el incumplimiento incompleto o bien irregular de las formas a que el acto está sometido.

La falta de forma produce la nulidad relativa del acto cuando no tiene un carácter esencial, ya que en este último caso su violación trae aparejada la nulidad insanable. Por regla general la omisión de la forma puede subsanarse y el requisito exigido queda satisfecho, por eso, más que nulidad, los autores se refieren a imperfección

3o. El vicio de violación de la ley o falta de concordancia del acto con ella, puede presentarse: 1. Cuando la administración mande una cosa distinta de lo que la ley establece, es decir, el agente se aparte, en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2. Cuando se haga una interpretación equivocada de la norma aplicable; 3. Cuando se mande en un caso con supuestos de hechos distintos de los que el legislador estableció como necesarios para que se emitiera el acto, esto es, incurriendo en error de hecho acerca de la existencia o de la apreciación de las circunstancias que según la norma determinan la producción del acto. Se ha dicho en este último caso que se violan los "presupuestos".

4o. El desvío de poder (...) es causa de anulación del acto, ya que la finalidad ha sido distinta de la querida por la ley, su aparente finalidad oculta un móvil extraño o contrario a la legalidad, no hay error, sino ilegítima intención, bien por un motivo personal del agente de la administración (...) para favorecer el interés de un tercero o por un interés general eventual y supuestamente ventajoso, diverso del señalado en la ley, que ocasiona en este último caso un indebido beneficio a la administración.

5o. En el vicio de inoportunidad o falta de mérito existe inadecuación del acto al fin específico que con su emanación se pretende alcanzar.

Significa una errónea apreciación de las consecuencias del acto, en relación con la satisfacción de las necesidades públicas específicas que debe cumplimentar".¹³

Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del estado de derecho. Así lo afirma Andrés Serra Rojas, en su tratado de Derecho Administrativo.¹⁴

Ahora bien, la mayoría de los autores habla de tres clases de irregularidades en el acto administrativo: **Inexistencia, nulidad absoluta o de pleno derecho y nulidad relativa o anulabilidad.**

Inexistencia:

Por lo que se refiere a la inexistencia, la doctrina administrativa señala que se configura ésta en aquellos actos que carecen de un elemento esencial, como sería la falta de voluntad, de objeto, de forma, etc.

Algunos autores consideran que el acto administrativo inexistente no produce ningún efecto y que únicamente la autoridad judicial puede declarar su inexistencia, pero quienes impugnan esta teoría, aseguran que el acto inexistente es la nada jurídica, que si llega a producir algún efecto, es sólo aparente y de hecho, y no requiere la intervención judicial, por lo que los actos inexistentes no deben ser tomados en cuenta por el derecho administrativo.

¹³ Jorge Olivera Toro. "Manual de Derecho Administrativo". 3ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1972. pp. 201-204.

¹⁴ Andrés Serra Rojas. Ob. cit., p. 342

Nullidad absoluta o de pleno derecho:

Hablamos de nulidad absoluta cuando un acto administrativo presenta irregularidades en cualquiera de sus elementos estructurales que resultan contrarios a las disposiciones de orden público y que afectan el interés general.

La nulidad absoluta o de pleno derecho se caracteriza por lo siguiente:

- a) La nulidad es provocada por la violación de las leyes prohibitivas o de interés público;
- b) Los actos son realizados por un funcionario incompetente;
- c) El acto no se convalida por prescripción;
- d) De la nulidad puede prevalerse cualquier persona;
- e) No se legitima por la confirmación;
- f) Son actos constitutivos de delitos;
- g) Los Reglamentos inconstitucionales o ilegales;
- h) Aquellos actos de contenido legalmente imposible;
- i) Actos de órganos colegiados dictados en forma irregular;
- j) Ilegalidad de los fines del acto;

k) Los que dicte la Administración, declarando la nulidad de una resolución (o derecho) favorable al particular.

Nulidad relativa:

Nos encontramos frente a un acto afectado de nulidad relativa cuando la ley admite la posibilidad de convalidarlo.

El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad.

Los elementos diferenciales de la nulidad relativa, se mencionan a continuación:

a) Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza;

b) La autoridad es competente, pero el acto administrativo se realiza en forma defectuosa o irregular;

c) El acto se convalida por confirmación;

d) El acto se perfecciona por la prescripción;

e) La nulidad sólo puede ser invocada por los interesados;

f) No son actos constitutivos de delitos;

- g) Su contenido es posible y lícito;
- h) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse;
- i) El error es enmendable.

Consideramos que se debe regresar a la teoría española que regula la nulidad de pleno derecho, puesto que la nulidad puede decretarse por un vicio de forma o de fondo y, dependiendo del supuesto, el acto puede o no subsanarse.

Al respecto, podría tomarse como modelo la redacción del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en donde se establecen las causales de anulación del acto administrativo, conforme a lo siguiente:

Artículo. 238.- *"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se

apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades"

Ahora bien, entrando al estudio de los artículos relativos a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo tenemos que el diverso artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala: "La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3o. de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo"

Del texto transcrito entendemos que esta Ley asume la teoría bipartita de las nulidades, al encuadrar los actos administrativos irregulares dentro de la nulidad absoluta y de la anulabilidad, según corresponda; es decir, aquellos actos que omitan alguno de sus elementos esenciales, v.g.: la mención del funcionario u órgano que lo emite, el objeto materia del mismo, el fin que persigue, la forma, etc., enumerados en el artículo 3o. de la Ley, serán calificados de nulidad absoluta. En cuanto a los actos administrativos que presenten alguna irregularidad o vicio respecto a cualquiera de sus elementos o requisitos que establece la propia Ley, serán sancionados con la anulabilidad, tal como lo prevé el artículo 5o. que se analiza.

Respecto al artículo 6o., primer párrafo, de esta Ley, cuyo texto dispone que: "La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3o. de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo", observamos que lo preceptuado en este primer párrafo, está abundando sobre lo que ya se estipuló en el artículo 5o., es decir, que la omisión o irregularidad en alguno de los elementos del acto

administrativo, <y destacamos el término elementos, porque consideramos que, a excepción del requisito contenido en la fracción VII del artículo 3o., las demás fracciones se refieren a dichos elementos>, origina la nulidad del acto administrativo, por lo que consideramos que este primer párrafo debe eliminarse. A más de que, como ya quedó asentado en el comentario hecho al artículo 3o. de esta Ley, bastaban cinco fracciones de dicho precepto legal para enunciar los elementos y requisitos que deben contener dichos actos, debido a que encontramos repetición en el texto de varias de las fracciones del citado artículo 3o., v.g.: las diversas I, X y XI, que se refieren al sujeto activo, entendido éste como el funcionario u órgano que emite el acto administrativo.

Por otra parte, los párrafos segundo y tercero del artículo 6o. que se comenta, establecen, respectivamente:

"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"

"En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado"

Del primer párrafo antes transcrito, consideramos que su redacción es confusa y contradictoria, o tal vez contenga algún error, ya que, primeramente, señala que un acto afectado de nulidad -absoluta, según parece-, no puede considerarse legítimo y ejecutable, por lo que no existe obligación de ser acatado por los particulares, ni ejecutado por los servidores públicos; pero, en seguida agrega que será subsanable, sin perjuicio

de que pueda expedirse un nuevo acto. Sobre esto último consideramos que para corregir esta contradicción el legislador estableció la posibilidad de que se emitiera un nuevo acto; sin embargo, éste no puede substituir al acto declarado nulo.

Así, conforme al principio de legalidad de los actos administrativos, los mismos son legales hasta en tanto los controvierta el administrado, y en caso de que no los impugne, entonces, se entienden consentidos; en esa virtud, no basta que el particular considere que el acto es ilegal, para que no tenga obligación de cumplirlo, sino que es necesario que dicho acto sea controvertido y, en su caso, anulado, para que así el particular no tenga que acatarlo.

El último párrafo del citado artículo 6o. establece responsabilidad para el funcionario público, en el caso de que "el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos", aun cuando no se especifica en qué consiste tal responsabilidad.

El artículo 7o., primer párrafo de la Ley que se analiza, está redactado en términos más congruentes que el precepto anterior, ya que establece de manera precisa, los presupuestos para que opere la anulabilidad de los actos administrativo, al señalar que: "La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3o. de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo"

De lo anterior, debemos apuntar que el texto de las fracciones que menciona dicho dispositivo 3o. (XII a XVI), se refieren más que a los elementos, a ciertos requisitos que deben contener los actos administrativos, que al ser omitidos o presentar alguna irregularidad, ameritan la declaración de anulabilidad, por lo que deducimos, como ya quedó asentado en el comentario hecho al artículo 5o. de este capítulo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla tanto la nulidad absoluta como la anulabilidad o nulidad relativa. Esta última se produce cuando se omite un requisito del acto administrativo o se considera irregular o defectuoso;

mientras que la nulidad absoluta se presenta en aquellos casos en que el acto administrativo carece de alguno de sus elementos esenciales, o éstos presentan algún vicio. Esto es así en virtud de que las fracciones I a XI se refieren a los elementos que deben conformar el acto administrativo; mientras que lo dispuesto en las diversas fracciones XII a XVI señalan los requisitos del mismo.

D) LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contiene las disposiciones relativas a la eficacia de los actos administrativos.

En relación a esta materia, la doctrina nos dice que la eficacia es la cualidad que tiene el acto administrativo para producir efectos jurídicos. Que el acto eficaz es aquel que se puede realizar, cuando ningún obstáculo se opone al desarrollo de sus efectos y, por lo tanto, a su ejecución. Ahora bien, el acto puede ser perfecto pero ineficaz, en razón de que se encuentre sujeto a un término o a cualquiera otra causa que obstaculice su ejecución.

Al respecto, Andrés Serra Rojas, manifiesta que: *"El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, porque si existen obstáculos, el acto producirá sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica".*¹⁵

Ahora bien, analizando el contenido de los preceptos legales relativos a este apartado, tenemos que el artículo 8o. de esta Ley, dispone que: *"El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez haya sido declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso"*. Lo que implica que mientras un acto administrativo no sea sancionado con alguna de las categorías de nulidad ya mencionadas, el

¹⁵ Idem., p. 308.

mismo se presume válido, es decir, goza de la presunción de legalidad, salvo prueba en contrario. Al respecto, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación señala que *"Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho"*.

Asimismo, dicho precepto legal señala que será la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, la que debe declarar la invalidez del acto; en otras palabras, será el superior jerárquico de la autoridad emisora, o bien, un tribunal administrativo con funciones jurisdiccionales o un tribunal judicial quien haga la declaración de nulidad de los actos administrativos.

El artículo 9o., en su primer párrafo establece que: *"El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta sus efectos la notificación legalmente efectuada"*

Al respecto, opinamos que tanto la validez como la eficacia son presupuestos necesarios para que el acto administrativo sea exigible; que si bien la presunción de legalidad les es común a los actos emanados de la Administración Pública, tratése de autoridades administrativas o fiscales, dicha presunción admite prueba en contrario. En cuanto a la eficacia del acto administrativo, partiendo del supuesto de estar frente a un acto "perfecto" por reunir los elementos y requisitos de fondo y de forma, a más de encontrarse apegado a derecho, dicho acto puede resultar ineficaz, entre otros motivos, por no haberse notificado debidamente, o bien, la notificación es correcta y surte sus efectos legales, pero puede darse el caso de que la ley de la materia fije un determinado plazo o condición para que el acto administrativo pueda realizarse; en esa virtud, será hasta que estos requisitos se cumplan, cuando el acto pueda ser exigible. V.g. un crédito fiscal determinado por la autoridad, en el que se establece un plazo para efectuar el pago de dicho crédito, entonces éste no será exigible hasta en tanto no transcurra dicho plazo. En términos semejantes se pronuncia el cuarto párrafo del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, que en lo conducente dice: *"Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo"*

señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas(...)" Por su parte, el artículo 145, primer párrafo, del propio Código Fiscal, señala que "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

Por lo tanto, consideramos que el precepto que se comenta, no puede establecer como regla general que un acto administrativo eficaz, sea exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, por lo que nosotros agregaríamos la salvedad de que dichos actos serán exigibles a partir de que surta efectos la notificación legalmente realizada, excepto aquellos que se encuentren sujetos a un plazo o a una condición.

En el segundo párrafo del artículo 9o. se presentan los casos de excepción para los actos administrativos favorables al particular, correspondiendo a éste exigir su cumplimiento a la autoridad que lo emitió, a partir de la fecha en que se dictó o aquella que se haya señalado para iniciar sus efectos; tratándose de actos de inspección o vigilancia, serán exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública los efectúe.

Respecto a lo estipulado en el artículo 10 de este apartado, consideramos que su contenido carece de consistencia jurídica, al señalar que "si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca". Es decir, se trata de un acto ineficaz e imperfecto, que al emitirse, carecería de alguno o algunos de sus elementos esenciales, que se traducirían en vicios de forma o de fondo.

E) LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 11, señala como causas de extinción del acto administrativo de carácter individual, las siguientes:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. 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;

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".

Ahora bien, respecto a lo anterior, tenemos que, a diferencia del acto jurídico que se regula en el derecho civil, en que se atiende al interés de los particulares; en la materia administrativa, la emisión y ejecución de los actos administrativos, deben tener como finalidad (fracción I), ante todo, la satisfacción del interés general, pero sin menoscabo del bienestar individual.

En cuanto a la expiración del plazo, debemos decir que no existe claridad en este concepto, ya que la fracción II bien puede referirse al plazo de que dispone el particular para impugnar un acto o una resolución de las autoridades, o puede tratarse del plazo para que subsista el acto administrativo y, si éste estuviera sujeto a un determinado plazo establecido en la ley relativa, dicho acto no podría producir sus consecuencias mientras no transcurra aquél.

La fracción III hace referencia a un acto ineficaz, pues aun suponiendo que éste fuera perfecto por reunir los requisitos de fondo y de forma, así como el de legalidad, no puede considerarse eficaz, por no haberse cumplido la condición o término a que estaba sujeto.

Respecto a la condición resolutoria que señala la fracción IV del precepto que se analiza, ésta no amerita mayor comentario.

En cuanto a la renuncia del interesado, como forma de extinción del acto administrativo, cuando *"hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público"*, según lo dispuesto en la fracción V del artículo 11 en estudio, opinamos que asimismo, debe tomarse en cuenta el perjuicio que pudiera causarse a un tercero o terceros, y no únicamente al interés público, por lo que sería conveniente que se adicionara haciendo alusión a los terceros perjudicados.

Por lo que se refiere a la fracción VI del artículo que se comenta, debemos destacar, en primer término, que la revocación que efectúa la autoridad, a solicitud de la persona interesada en que no subsista el acto administrativo, deberá fundarla y motivarla debidamente. En segundo lugar, si lo que se pretende revocar es un acto o una resolución favorable a un particular, la autoridad emisora no podrá hacerlo de motu proprio, sino que dicha revocación tendrá que realizarla una autoridad diferente, en este caso, el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo que dispone el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

"Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones

no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución".

Corroboro lo anterior, la tesis del Tribunal Fiscal de la Federación emitida en la Revisión No. 901/87, de 26 de enero de 1988, que dice:

"RESOLUCIONES FAVORABLES AL PARTICULAR.- PARA DEJARLAS SIN EFECTO, LA AUTORIDAD DEBE SEGUIR JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ATENTO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 36 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Cuando la autoridad fiscal resuelve favorablemente una consulta formulada por el particular, que versa sobre situaciones reales y concretas, se están creando derechos a su favor, según lo previsto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, por lo que, a efecto de que pueda ser modificada, la autoridad debe iniciar juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con el artículo 36 del Código Tributario, por lo que es de estimarse nula la resolución por la que se reconsidera y deja sin efectos otra emitida con anterioridad".¹⁶

F) DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

f.1) El Título Tercero, denominado del Procedimiento Administrativo, consta de once capítulos que corresponden, respectivamente a: 1) Disposiciones generales. 2) De los interesados. 3) Impedimentos y excusas. 4) De los términos y plazos. 5) Del acceso a la documentación e información. 6) De las notificaciones. 7)

¹⁶ R.T.F.F. No. 2. 3a. Época. Año I. Enero de 1988, p.31.

De la impugnación de las notificaciones. 8) De la iniciación. 9) De la tramitación. 10) De la terminación y; 11) De las visitas de verificación.

Las disposiciones generales se contienen en los artículos 12 a 18 de este apartado.

Ahora bien, el artículo 12 señala que las disposiciones de este Título regulan la actuación de los particulares frente a la Administración Pública; es decir, rigen las relaciones que se establecen entre ambas partes como consecuencia de los actos que las autoridades emiten y cuyos destinatarios son los particulares.

Por otra parte, a través de dichos actos la Administración Pública realiza las funciones administrativas que mediante ley se le han otorgado; no obstante, su actuación está sujeta a una serie de requisitos y principios que se aplican al procedimiento administrativo que la misma lleva a cabo, tal como lo establece el artículo 13 de la Ley que se analiza, al señalar que: "La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe".

En efecto, como es sabido, en aras de una agilización de los trámites burocráticos, la Administración Pública ha realizado importantes reformas a fin de lograr una simplificación administrativa para evitar la duplicidad de funciones y lentitud en los trámites que retardan la solución de los asuntos. Por lo tanto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en este apartado pretende establecer los criterios y principios generales que integren y normen el procedimiento administrativo.

Ahora bien, dicho procedimiento en sus diversas formas, ya se trate de: 1) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto o decisión definitiva. 2) El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior. 3) El procedimiento administrativo de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto. 4) El procedimiento

sancionador, mediante el cual la Administración castiga las violaciones legales (sic); y 5) El procedimiento de revisión, cuando la Administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos".¹⁷ debe ajustarse, dicho procedimiento, a ciertos principios de derecho que lo hagan más expedito y accesible a los particulares. Así tenemos que mediante el principio de economía procesal, deben lograrse los mayores resultados posibles, con un menor empleo de actividades o recursos, es decir, que se simplifiquen los trámites para las propias autoridades como para los interesados, sin que esto implique que los actos administrativos se aparten del orden jurídico ni pierdan su eficacia, celeridad y buena fe.

El artículo 14 de la LFPA dispone que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

- Opinamos al respecto, que ya se trate de gestiones realizadas por la autoridad de manera espontánea para iniciar el procedimiento, o del iniciado por el interesado, en ambos casos se deberán respetar los principios y requisitos de ley.

El artículo 15 se refiere a las formalidades que deben reunir las promociones que se dirijan a la Administración Pública, mismas que no podrán ser mayores a las que esta Ley previene, como son: Presentar las promociones por escrito, en el que conste el nombre, denominación o razón social de quien promueve, así como del representante legal, en su caso, domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibirlas; la petición que se formula a la autoridad; los hechos que motiven la petición; el órgano administrativo al que se dirigen; el lugar y fecha en que se presentan y; la firma del promovente o de su representante.

Cabe mencionar que los mismos requisitos señala el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, para aquellas promociones que se presenten ante las autoridades fiscales.

¹⁷ Andrés Serra Rojas. Op. cit., p. 384.

El segundo párrafo del artículo 15 que se comenta, dispone que deberán acompañarse a este escrito los documentos que acrediten la personalidad del promovente y los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos. En relación con el requisito de acreditar la personalidad, el legislador no aclaró que sólo procede en el caso de que se promueva a nombre de otra persona, mas no a nombre propio.

Por su parte, el artículo 16 de la propia Ley, establece las bases sobre las que debe desarrollar su actuación la Administración Pública, en sus relaciones con los particulares. Dichas reglas se contienen en las siguientes fracciones: I. Solicitar la comparecencia de los particulares cuando así lo prevea la ley; II. Requerir informes, documentos y datos durante las visitas de verificación; III. Informar sobre el estado de la tramitación del procedimiento a los interesados y proporcionarles copia de las constancias que en ellos se contengan; V. Admitir las pruebas de ley y recibir alegatos; VI. Abstenerse de solicitar documentos e informes no exigidos por las normas del procedimiento; VII. Proporcionar información, así como asesoría legal y técnica respecto a los requisitos contenidos en las normas vigentes; IX. Brindar un trato respetuoso a los particulares y facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones y; X. Dictar dentro del plazo legal, resolución expresa sobre todas las peticiones formuladas, así como en los procedimientos iniciados de oficio que afecten intereses jurídicos de terceros.

Por lo que se refiere a la fracción IV, observamos que su contenido es obvio al señalar que se debe hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos, ya que los particulares, lógicamente solicitarán acuse de recibo de tales documentos.

Respecto a la fracción VIII, consideramos que su contenido es una repetición de lo que dispone la diversa fracción III, ya que ambas establecen la posibilidad de que los interesados conozcan el estado en que se encuentre el trámite de sus asuntos, así como tener acceso a los archivos y obtener copias de los documentos que obren en los mismos.

El artículo 17 establece un plazo máximo de cuatro meses para que la autoridad administrativa resuelva la promoción, emitiendo la resolución que corresponda; en caso contrario, el particular estará frente a una negativa ficta. Por otra parte, señala que "el interesado podrá solicitar constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable". Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable. Al respecto, manifestamos que no existe suficiente claridad en este dispositivo legal, en cuanto a la responsabilidad, ya que si se le finca al interesado, creemos que sería, en todo caso, por conducirse con falsedad al asegurar que no recibió respuesta de la autoridad y solicitara la constancia relativa; y si se trata de la autoridad, la responsabilidad que le recayera, podría ser por no expedir la constancia a que alude dicho precepto, o por no haber emitido en tiempo la resolución correspondiente.

Ahora bien, en el caso de que la autoridad, efectivamente hubiera sido omisa, creemos que el propósito del particular al solicitar la constancia respectiva, sería con el fin de impugnar dicha negativa; así se deduce del contenido del segundo párrafo de este mismo artículo, cuando prevé la posibilidad de que el particular recurra la negativa, estableciendo el supuesto de que si ésta, a su vez, no se resuelve en el mismo plazo, se entenderá, igualmente, confirmada en sentido negativo.

Sin embargo, para controvertir una resolución negativa ficta, no es necesario, desde nuestro punto de vista, que exista una constancia de la autoridad en el sentido de que no resolvió expresamente una promoción del particular, pues la negativa ficta, por su naturaleza, se configura al surtirse la presunción legal correspondiente, esto es, basta que transcurra el plazo señalado en la ley, sin que la autoridad se pronuncie expresamente, para que el particular esté en aptitud jurídica de controvertir la resolución virtual, a través de los medios de defensa; sin que sea necesario que acredite con un documento, el que se ha configurado dicha resolución, puesto que esta situación, en todo caso, podrá dilucidarse en los medios de defensa correspondientes.

Desde luego, si, por ejemplo, se controvierte una resolución negativa ficta a través del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la actora tan solo tiene que acompañar a su demanda la instancia o petición que no fue resuelta expresamente, y, la autoridad, en todo caso, podrá solicitar que se sobresea el juicio, aduciendo que no se configuró la resolución impugnada, para lo cual deberá aportar los medios de prueba idóneos que en el caso serían la existencia de una resolución expresa y la constancia de la notificación de la misma, practicada al administrado.

Por su parte, el artículo 18 contempla la figura de la caducidad de la instancia, que operará en perjuicio de los interesados cuando éstos no impulsen el procedimiento, no obstante que aquí se establezca que continuará de oficio.

El contenido de este precepto legal debe interpretarse tomando en cuenta lo dispuesto por los diversos 43 y 60 de esta Ley, que establecen, respectivamente, que la autoridad no podrá decretar la caducidad sin que haya transcurrido el plazo de cinco días a que tiene derecho el particular para cumplir con un requerimiento hecho para cubrir algún requisito que haya omitido. Por otra parte, la autoridad concede un plazo de tres meses a los interesados para que reactiven los procedimientos que hayan iniciado por cuenta propia, en caso contrario, se ordenará el archivo de las actuaciones respectivas. Para combatir tal determinación, la propia ley concede a los particulares el derecho de agotar el recurso de revisión que establece en su artículo 83.

f.2) El Capítulo Segundo que se denomina "De los interesados" contiene las normas relativas a las personas que pueden actuar en los procedimientos administrativos, así como los requisitos que deben reunir para tal efecto.

Así, el artículo 19 señala que los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante legal o apoderado. En este segundo supuesto, los representantes de personas físicas o morales deberán acreditar su personalidad a través de instrumento público ante la Administración Pública para

actuar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos. Tratándose de las personas físicas se aceptará carta poder firmada por dos testigos y ratificadas las firmas ante las autoridades o fedatario público, o declaración personal del interesado. A su vez, tanto el propio interesado como su representante podrán autorizar a las personas que ellos designen para recibir notificaciones, así como para realizar promociones y gestiones dentro del procedimiento. Coincidentemente, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación establece requisitos similares para quienes representen a personas físicas o morales ante las autoridades administrativas, así como en relación con los autorizados.

Al respecto, citamos la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en el Juicio Atrayente No. 265/91/1678/91, resuelto el 8 de septiembre de 1992:

"PERSONALIDAD.- EL PROMOVENTE DEBERA ACREDITAR LA PERSONALIDAD CON LA QUE SE OSTENTA AL INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION.- Si un particular se ostenta como representante legal de una empresa al presentar su recurso de revocación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, fracción I del Código Fiscal de la Federación, deberá anexar el documentos con el que se acredite su personalidad, en virtud de que en los trámites administrativos, conforme al artículo 19 del propio Ordenamiento, se encuentra prohibida la gestión de negocios. Ahora bien, si el particular anexa una escritura pública de la que no se desprende dicha representación, la autoridad, conforme al último párrafo del artículo citado en primer término, deberá tener por no interpuesto el recurso de revocación".¹⁸

¹⁸ R.T.F.F. No. 57. Tercera Época. Año V. Septiembre de 1992. p. 18.

Quando en una promoción fueran varios los interesados, se designará como representante común al que se hubiera designado y, en su defecto, al que figure en primer término (artículo 20 de la LFPA).

f.3) El Capítulo Tercero del Título que se analiza, regula lo relativo a los "Impedimentos, excusas y recusaciones de los servidores públicos para intervenir en el procedimiento administrativo.

En efecto, en el artículo 21 se señalan como impedimentos los siguientes:

1. Tener el servidor público interés directo o indirecto en el asunto;
2. Si el interés depende de su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, o sus colaterales hasta el cuarto grado;
3. Cuando hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados;
4. Cuando exista amistad o enemistad manifiesta;
5. Cuando intervenga como perito o como testigo en el asunto y;
6. En las relaciones de servicio con las personas interesadas directamente en el asunto.

Por lo tanto, cuando el servidor público se encuentra en cualesquiera de estos supuestos, deberá excusarse de intervenir en el procedimiento, haciéndolo del conocimiento del superior jerárquico, para que éste resuelva lo conducente en el término de tres días (artículo 22 de la LFPA). Si aun conociendo tales impedimentos, decide participar, se hará acreedor a la responsabilidad administrativa que se le determine, sin que

esto implique la invalidez de los actos en que intervenga dicho funcionario (artículo 23 de la LFPA). Por otra parte, cuando el interesado estuviera enterado de que a pesar de existir algún impedimento, dicho funcionario no se inhibe de conocer del asunto en cuestión, podrá promover la recusación (Artículo 25 de la LFPA), mediante escrito presentado ante el superior inmediato, para que éste, una vez integrado el expediente con las pruebas anexas a dicho escrito y el informe del recusado, pueda resolver lo conducente. A falta de informe, se tendrá por cierto el impedimento (artículo 26 de la LFPA).

Aun cuando en ninguna de las disposiciones de este apartado se manejan los conceptos de impedimentos, excusas y recusaciones como incidentales, al trámite y substanciación que marca la ley, efectivamente, corresponde a una verdadera cuestión incidental, que se resuelve en un breve tiempo y en forma independiente a la cuestión de fondo controvertida. Tan es así, que no cabe la posibilidad de que el particular recurra esta resolución incidental antes de que se dé por concluido el procedimiento, sino sólo en el caso de que decidiera interponer el recurso de revisión contra la resolución final (artículo 27 de la LFPA).

f.4) Por lo que se refiere a los "términos y plazos", ubicados en el Capítulo Cuarto del Título Tercero, los criterios adoptados en la casi totalidad de este apartado, toman como pauta lo que al efecto se establece en el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como en el Código Fiscal de la Federación.

En efecto, la LFPA dispone que las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles, pero la autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto; sin embargo, los días inhábiles no se tomarán en cuenta dentro de los plazos fijados en días, excluyéndose también los sábados, domingos y aquellos en que oficialmente se suspendan las labores, lo que se hará del conocimiento general, por acuerdo de la dependencia respectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación (artículo 28 de la LFPA). Respecto a esto último, consideramos que es la Secretaría de Gobernación la que debe establecer dicho calendario oficial, no obstante que la ley trate de ajustar las diligencias y actuaciones a

los horarios y calendarios de cada dependencia o entidad y, en su defecto, dentro de las ocho y las dieciocho horas, pudiendo, incluso, rebasar esta última hora, sin que ello afecte su validez, ya que las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán, como ya se dijo anteriormente, habilitar horas inhábiles (artículo 30 de la LFPA).

En cuanto a los términos fijados por periodos, se contarán todos los días, por lo que si se fijan por mes o por año, se entenderá que el plazo concluye el mismo día del mes o año de calendario posterior que corresponda respectivamente, excepto cuando no exista el mismo día en el mes de calendario, o cuando el último día del plazo sea inhábil, se prolongará el plazo hasta el primer día hábil siguiente, inclusive, del siguiente mes (artículo 29 de la LFPA).

Por otra parte, la LFPA también señala la posibilidad de ampliar los términos y plazos establecidos, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, por un periodo que no exceda de la mitad del plazo original, siempre que no se afecten los derechos de los particulares, ya se trate de los directamente interesados o de un tercero (artículo 31 de la LFPA).

Respecto a esto último y, también por lo que se refiere a la habilitación de horas y días inhábiles, en que dicha autoridad actúa de oficio, es de esperarse que ésta debe ceñirse estrictamente a derecho, a fin de que sus actos no resulten de tal manera discrecionales ni a su total arbitrio, en detrimento del interés jurídico de los particulares.

La propia Ley fija un plazo de diez días, suponemos que hábiles aunque no lo especifica, para efectuar notificaciones, citaciones, emplazamientos, visitas e informes, a falta de los plazos que las leyes administrativas señalen (artículo 39 de la LFPA). Opinamos que resulta ocioso que la LFPA haga alusión a los plazos establecidos o no en las leyes administrativas, ya que esta nueva Ley es la idónea para regular todas las cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo, a más de que, tal como lo dispone su artículo segundo transitorio, al promulgarse ésta, quedarían derogadas todas las disposiciones que se le opusieran.

f.5) En el Capitulo Quinto del Titulo que se comenta, relativo al "acceso a la documentación e información", los artículos 33 y 34 de que consta dicho capitulo, resultan repetitivos de lo que se establece en el diverso 16, fracciones III, VII y VIII de esta Ley, en cuanto a que los interesados podrán conocer en cualquier momento, el estado que guarde el trámite de su procedimiento, así como recabar información oportuna en las oficinas correspondientes y solicitar la expedición de constancias o copias de los documentos que obren en dicho procedimiento, salvo aquellos que contengan información que la ley prohíba que salga a la luz pública.

f.6) Respecto a las "Notificaciones", reguladas en el Capitulo Sexto del Titulo Tercero de la LFPA, la mayoría de los preceptos de este apartado, se apegan casi en su totalidad a lo que al respecto dispone el C.F.F., salvo algunas variantes.

Así, por ejemplo, el artículo 35 de la LFPA, dispone:

"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 por correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su (sic) 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 telefax".

A diferencia del Código Fiscal de la Federación, cuyo artículo 134 señala expresamente:

Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y los actos administrativos que puedan ser recurridos.

II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

III. Por estrados, en los casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de

su representante no se encuentren en territorio nacional.

V. Por inductivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código".

De los preceptos legales anteriormente transcritos, observamos que en el segundo, se especifica en cada una de sus fracciones, el acto administrativo y la forma en que se debe realizar la notificación. En tanto que el artículo 35 de la LFPA, señala, de manera general, que las notificaciones, citatorios emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán efectuarse personalmente con quien deba entenderse la diligencia; mediante oficio entregado por mensajero (suponemos que al interesado o a su representante legal) o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y, por edicto, cuando el interesado haya desaparecido o se desconozca su domicilio o el de su representante legal. En tratándose de actos distintos a los ya mencionados, las notificaciones se realizarán por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

Por lo que corresponde a la fracción II del citado artículo 35, que dispone que las notificaciones podrán hacerse 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, consideramos que el oficio relativo deberá entregarse al interesado o a su representante, de lo contrario la notificación no se realizará correctamente. Respecto al telefax, hacemos igual observación, ya que la notificación realizada en esta forma, difícilmente podrán recibirla las personas indicadas, por lo que no puede comprobarse que se efectuó debidamente. Ahora bien, fuera de los medios que menciona la propia fracción II, opinamos que no existe alguno más por el que se demuestre fehacientemente la notificación del acto en cuestión.

Dichas notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas, por lo que los plazos empezarán a contar a partir del día siguiente (artículo 38 de la LFPA).

Este artículo difiere de lo preceptuado en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, en donde se establece que las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas.

Por otra parte, existe coincidencia en los ordenamientos legales antes citados, en cuanto a los aspectos siguientes:

1) Las notificaciones personales deberán realizarse con la persona que deba ser notificada o su representante legal y en el domicilio señalado para tal efecto. En caso de que la notificación no pueda entenderse con las personas interesadas, se podrá realizar con cualquier persona que se encuentre en el domicilio y, si ésta se negare o, bien, se encontrare cerrado el domicilio, la notificación se hará por instructivo que se fijará en un lugar visible del mismo. Igualmente tendrá efectos de notificación personal, la realizada en segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, cuando las leyes así lo determinen por desconocerse el domicilio para ese fin (artículo 36 de la LFPA).

2). Las notificaciones por edictos se publicarán por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación, teniéndose como fecha de notificación la de la última publicación en los medios indicados, dentro del territorio nacional (artículos 37 y 38 in fine de la LFPA).

3). En cuanto a las notificaciones por correo certificado, se tendrá como fecha de notificación, la que conste en el acuse de recibo respectivo (artículo 38, segundo párrafo de la LFPA).

Por último, es importante destacar que, desde nuestro punto de vista, en el primer párrafo del artículo 35 de la LFPA, falta señalar que las

notificaciones se refieren a los citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y a las resoluciones administrativas, ya que, como está redactado el precepto, parecería que la notificación es un acto administrativo más, que debe ser notificado.

f.7) En el Capítulo Séptimo del Título Tercero, relativo a la "Impugnación de las Notificaciones", encontramos algunos aspectos que ameritan comentarse.

En efecto, el artículo 40 de la LFPA, estipula que desde la fecha en que el interesado o su representante legal se hagan sabedores del contenido de una notificación irregular, ya sea que lo manifiesten expresamente, o por la interposición del recurso administrativo, dicha notificación surtirá sus efectos.

En nuestra opinión, el contenido de este precepto legal se opone a lo que establece el diverso 9o. de la propia Ley, en el sentido de que "el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente practicada", lo que no acontece en el supuesto del artículo 40 citado, ya que una notificación irregular no puede surtir efectos legales, restándole al acto administrativo sus cualidades de eficacia y legalidad; tan es así que en el texto del artículo 41 se contiene una especie de enmienda respecto al diverso que le antecede, al disponer que "los actos recurribles que no hubieran sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta Ley, también podrán impugnarse.

Si para controvertir el acto administrativo se interpone el recurso administrativo que nos ocupa, y el particular considera que dicho acto no le fue notificado o que lo fue ilegalmente, entonces, en el mismo escrito del recuso deberá controvertirse, en primer término la legalidad de la notificación, conforme a lo siguiente:

1) Si el particular afirma conocer el acto administrativo, deberá manifestar la fecha en que lo conoció y, además, deberá expresar los conceptos de

oposición -mal llamados agravios- en contra, tanto de la notificación, como de la resolución recurrida.

2) Si el particular niega conocer el acto administrativo, deberá manifestar tal desconocimiento, entonces, la autoridad está obligada a dársele a conocer, junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado; para lo cual el particular debe señalar en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer, así como el nombre de la persona facultada para tal efecto.

Si el particular no señala domicilio, entonces la autoridad le dará a conocer el acto y su notificación por edictos; si no señala persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

Hecho lo anterior, el administrado tendrá un plazo de quince días contados a partir del siguiente a aquel en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo; esto es, para que controvierta la legalidad de la notificación y del acto administrativo.

3) La autoridad al resolver el recurso interpuesto, estudiará los "agravios" expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no se realizó notificación alguna, o que ésta fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo, desde la fecha en que manifestó conocerlo o, bien, en la que se le dio a conocer en los términos que ha quedado precisado en el punto 2 que antecede. Lo cual, en su caso, sólo trae aparejado el que el recurso sea oportuno, ya que, si bien, en la parte conducente de la fracción IV del artículo 42 de la LFPA, se establece que quedará sin efectos todo lo actuado con base en la notificación ilegal -porque no se practicó o porque es contraria a derecho-, también es cierto que dicha notificación no se repone y mucho menos afecta la legalidad (validez) del acto, puesto que la única consecuencia de que se declare ilegal la notificación, es que se tenga al particular como sabedor del acto

administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o, bien, en la que se lo dio a conocer la autoridad.

Una vez declarada la nulidad de la notificación de que se trata, la autoridad procederá a analizar la legalidad del acto recurrido, estudiando los conceptos de oposición vertidos en su contra, para así dilucidar si está o no ajustada a derecho y, por tanto, si es válida o no.

Por otra parte, si la autoridad resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, el recurso resulta extemporáneo, entonces se deberá sobreseer el recurso interpuesto. Aunque el legislador, en este punto, con total falta de técnica, habla de que procede desechar el recurso, sin embargo, el mismo es jurídicamente incorrecto, porque una vez que se ha admitido el recurso -y esto es lo que ocurre en el caso-, puesto que de otra manera, de no admitirse, no se podría haber llegado al momento de resolución del mismo, si sobreviene una causal de improcedencia, como lo es la extemporaneidad en la presentación de dicho recurso, lo que procede es el sobreseimiento del mismo, y no su desechamiento.

f.8) En cuanto a la "Iniciación del Procedimiento", cuyos dispositivos corresponden al Capítulo Octavo del Título que se estudia, especifican los Organos de la Administración Pública ante los cuales se deberán presentar las promociones que den inicio al procedimiento administrativo, así como los medios utilizados para hacerlas llegar ante dichos Organos. De estos preceptos destacamos lo siguiente:

1) Los escritos que tengan por objeto iniciar un procedimiento administrativo, deberán dirigirse expresamente a las autoridades correspondientes. Si un escrito se presentara ante una autoridad incompetente, ésta deberá remitirlo a la que deba conocer del mismo, en un plazo que no exceda de cinco días, tomándose como fecha de recepción aquella en que fuera recibido por la primera autoridad.

2) Los escritos enviados por correo certificado con acuse de recibo, se tendrán por presentados

en las fechas que indique el sello de la oficina de correos (artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Por otra parte, como ya lo hemos manifestado en anterior apartado, "en ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos" (artículo 43 de la LPPA), pues en caso de que alguna promoción o instancia no reúna los requisitos necesarios, se hará saber esta circunstancia al particular para que en un plazo máximo de cinco días cumpla el requerimiento de la autoridad; en caso contrario, ya no podrá ejercer su derecho, en la forma prevista por la presente Ley.

En el artículo 44 de la LPPA, se establece que "Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente Ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello". Al respecto, diremos que ignoramos cuáles sean estas medidas provisionales que pudieran consignarse en las leyes administrativas o en la ley en estudio.

Por último, el artículo 45 establece un incidente de acumulación que los titulares de los órganos que tramiten el procedimiento, podrán decretar de oficio o a petición de parte, sin que establezca mayores prevenciones para tal efecto.

f.9) Por lo que se refiere a la "Tramitación", que se regula en el Capítulo Noveno del propio Título Tercero, contiene las normas que rigen el trámite y substanciación de los expedientes y procedimientos administrativos que se inician ante la Administración Pública. Dichas normas consisten esencialmente en:

1) Tramitar y despachar los asuntos de la misma naturaleza, siguiendo un riguroso orden, sólo alterado por una causa debidamente motivada; de no ser así.

se originaría responsabilidad para el funcionario que cometa el desacato (artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

2) Los incidentes que surjan durante el procedimiento, aún el de recusación, no suspenderán la tramitación de éste. El artículo 47 de la propia Ley señala que "de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución". Tal pareciera que respecto a dicho incidente, el legislador olvida que el Capítulo relativo a los impedimentos, excusas y recusaciones, los artículos 21 a 27, expresamente no hablan de incidente de recusación, aun cuando se tramite y resuelva como tal. Ahora bien, analizando el contenido de este precepto legal, en relación con el diverso 22 de la LFPA, existe una diferencia en cuanto al plazo para resolver el incidente, ya que mientras que éste fija un plazo de cinco días para que el superior jerárquico emita la resolución correspondiente, el artículo 47 en comento, dispone que el incidente de recusación deberá resolverse antes de dictarse la resolución definitiva o, incluso, en la misma, pero sin determinar expresamente dicho plazo. Es, por su parte, el diverso artículo 48 el que establece que los incidentes se tramitarán dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que motive dicho incidente, agregando a los agravios respectivos, las pruebas presentadas por la parte interesada, mismas que al ser desahogadas, conducirán a la autoridad a que, en un plazo que no exceda de diez días, deberá resolver el incidente planteado.

4) Para la resolución de las cuestiones de fondo, la autoridad realizará, de oficio, los actos necesarios para la determinación y comprobación de los hechos (artículo 49 de la LFPA), allegándose y admitiendo toda clase de pruebas, salvo las exceptuadas por la ley o las que no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o contrarias a la moral y al derecho. La resolución que emita la autoridad deberá estar debidamente fundada y motivada (artículo 50 de la LFPA). El desahogo de las pruebas que hubieran sido admitidas, se llevará a cabo dentro de un plazo no mayor de quince días a partir de su recepción, concediéndose, asimismo, un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para aquellas que requieran un ulterior desahogo. Las pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes de emitirse la resolución definitiva (artículo 51 de la LFPA). La autoridad

administrativa notificará a los interesados con tres días de anticipación, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas (artículo 52 de la LFPA).

Si bien, en el último párrafo del artículo 50 de la Ley a estudio, se establece que la autoridad sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, ni tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral o al derecho; también es cierto que para que la autoridad esté en posibilidad de saber cuándo una prueba no tiene relación con el fondo del asunto, o bien, es improcedente e innecesaria, requiere que se haya valorado dicha prueba, por lo que técnicamente es imposible que por el simple hecho de ser ofrecida por el interesado, la autoridad pueda prejuzgar y determinar si la misma guarda o no relación con el fondo del asunto, o bien si es improcedente e innecesaria; máxime que cuando la parte interesada ofrece una prueba, no podrá saber, sino hasta el momento de ser valorada, si ésta fue innecesaria, además de que, como está redactado el precepto, se requiere que la prueba, además de improcedente, sea innecesaria. En conclusión, consideramos que éste es un artículo más que está redactado con falta de técnica legislativa, lo cual en algunas ocasiones lleva a dejar en estado de indefensión al particular, puesto que una autoridad que no esté lo suficientemente avezada en la materia, simplemente usando su "juicio", puede llegar a la conclusión de que la prueba ofrecida no tiene relación con el fondo del asunto, y así rechazarla, antes de que haya sido valorada.

Quando se juzgue necesario, se solicitarán informes u opiniones para resolver el asunto, fundando debidamente la necesidad de solicitarlos (artículo 53 de la LFPA). Estos informes podrán solicitarse incluso a otros órganos administrativos en forma obligatoria, facultativa o vinculante, los que deberán anexarse al expediente (artículo 54 de la LFPA), contando dichos organismos con un plazo de quince días para rendirlos, salvo disposición en contrario. En caso de no presentar un informe u opinión de carácter obligatorio, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado (artículo 55 de la LFPA), es decir, se tendrán por ciertos los hechos afirmados por éste.

Por otra parte, el artículo 56 dispone que una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar la resolución correspondiente, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados para que, en su caso, formulen alegatos, mismos que serán considerados al dictar dicha resolución, contando con un plazo de diez días para ese efecto; y se dará por concluido el trámite, si los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos.

f.10) En el Capítulo Décimo del Título Tercero, encontramos los dispositivos relacionados con la "Terminación" de los trámites de un procedimiento o de un expediente administrativo.

Ahora bien, los actos que ponen fin al procedimiento, conforme a lo que establece el artículo 57 de la LFPA, son los siguientes:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula".

Ahora bien, en cuanto a la resolución, como el acto más idóneo para terminar un procedimiento, establece la LFPA (artículo 58) que la misma decidirá todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas, así como las cuestiones de oficio surgidas en el mismo y que las autoridades lo harán del conocimiento de los particulares para que en un plazo no mayor de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes. Por otra parte, queda abierta la posibilidad de que si la autoridad así lo determina, inicie un nuevo procedimiento, de oficio, en los casos en que el ya terminado se haya entablado a petición de parte interesada.

Por lo que se refiere a la oportunidad para el particular de aportar pruebas en esta etapa del procedimiento, es decir, en la parte final del mismo, significa, por una parte, la ocasión propicia para reafirmar la veracidad y certeza de los planteamientos hechos ante la autoridad, pero también implica que se prolongue el tiempo para que se concluya el procedimiento, máxime si la autoridad, como ya se dijo anteriormente, decide iniciar, de oficio, un nuevo procedimiento (artículo 59 de la LFPA).

Respecto al desistimiento por parte del interesado, ya se trate de su "solicitud", suponemos que de iniciar el procedimiento, o de renunciar a sus derechos, esta Ley (artículo 58) establece tal posibilidad, siempre que tales derechos no sean de orden e interés públicos o no afecten a otras personas, en caso de que fueran varios los que hubieren iniciado dicho procedimiento.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo también prevé la caducidad del procedimiento iniciado a instancia de parte interesada, cuando por causas imputables a ésta, se produzca la paralización de su tramitación por tres meses consecutivos, sin que el interesado atienda el requerimiento de la autoridad para reanudar dicho procedimiento (Artículo 60 de la LFPA). La resolución que emita la Administración Pública, acordando el archivo de las actuaciones podrá recurrirse a través del recurso de revisión previsto en el artículo. 83 de la LFPA. Asimismo, debe destacarse que la caducidad declarada por la autoridad, no produce la prescripción de las acciones del

particular, ni de la propia Administración; a más de que los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción de las acciones.

También se establece que los procedimientos iniciados de oficio se tendrán por caducados y se procederá al archivo de sus actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en un plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Respecto a lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 60 antes citado, en el sentido de que *"la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal (sic)(...)"*, entendemos que la *no prescripción de las acciones del particular* implican la posibilidad de que éste intente una nueva instancia para iniciar otro procedimiento en el que formule los mismos planteamientos hechos en el que ya operó la caducidad de la instancia.

Por lo que se refiere al artículo 61 de la propia Ley, que establece el supuesto de que la autoridad emita un acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previsto en esta Ley, cuando medie una situación de emergencia, debidamente fundada y motivada, respetando en todo caso las garantías individuales, consideramos que este precepto es totalmente contradictorio en cuanto a uno de los principales propósitos de esta Ley, consistente en facilitar y garantizar las defensas del administrado, lo que de ninguna manera se desprende de tal dispositivo legal, ya que a pesar de señalar como justificación una situación de emergencia, el hecho de que el acto administrativo omita someterse a los requisitos de ley, resulta a todas luces violatorio de las garantías individuales, apartándose del principio de legalidad que debe imperar en todo acto proveniente de la Administración Pública, por lo que opinamos que debería desaparecer de este ordenamiento legal.

f.11) De las Visitas de Verificación

Por lo que se refiere a las visitas de verificación (Capítulo Décimo Primero), en términos generales este Ordenamiento legal las enmarca dentro de los lineamientos que establece el artículo 16 Constitucional, así como los numerales relativos del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, como aspectos relevantes de este Capítulo, tenemos los siguientes:

1) El objeto de las visitas consiste en que las autoridades administrativas puedan comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los particulares (artículo 62 de la LFPA), para lo cual los verificadores deberán *identificarse* ante los propietarios, encargados o personas responsables del establecimiento en que se vaya a realizar la visita (artículo 64 de la LFPA), mediante credencial vigente expedida por la autoridad competente que acredite el desempeño de su función (artículo 65 de la LFPA), así como *la orden debidamente fundada*, en la que se haga constar el lugar en que debe realizarse la visita, su objeto y alcance de la misma (artículo 63 de la LFPA).

2) Al llevarse a cabo una visita de verificación, *se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos designados por el visitado y, ante su negativa, por los visitadores* (artículo 66 de la LFPA), en la que se hará constar: el nombre, denominación o razón social del visitado; hora, lugar y fecha en que se inicie y concluya la visita; el domicilio, nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia, nombre y domicilio de los testigos, nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, pudiendo los visitados, en este acto, formular observaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella, o bien, hacerlo por escrito en un término no mayor de cinco días (artículo 68 de la LFPA).

Igualmente, las autoridades podrán verificar bienes, personas y vehículos de transporte,

siguiendo las mismas formalidades señaladas anteriormente (artículo 69 de la LFPA).

G) INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El Título Cuarto, en su Capítulo Unico, contiene lo relativo a las "Infracciones y Sanciones Administrativas".

En efecto, en el artículo 70 de la LFPA se establece que: "Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

"I. Amonestación con apercibimiento;

II. Multa;

III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;

IV. Arresto por 36 horas;

V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y

VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos".

De lo anterior observamos que tanto la amonestación con apercibimiento, como la multa, contempladas en las fracciones I y II, respectivamente, responden a los objetivos que se persiguen al imponer una multa, entre otros, que el gobernado cumpla con los deberes y obligaciones para con el Estado, así como resarcirlo de los perjuicios que ocasiona su incumplimiento. En cuanto a la fracción III, que estipula una multa adicional por cada día que persista la infracción, nos encontramos frente a una multa que, en nuestra opinión, resulta excesiva y, por consiguiente, violatoria de los preceptos constitucionales que consagran las garantías individuales de los

particulares, entre ellos, el artículo 22 que prohíbe expresamente (...) "la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales", ya que se desconoce el monto al que pueda llegar dicha multa adicional; a más de que se pasan por alto aspectos importantes como son las condiciones particulares del sancionado, su situación económica, la reincidencia, si es que existe, etc. Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, " en los términos siguientes:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.- De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda".

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación. IX Época. Tomo II. Julio de 1995, pp. 5 y 18.

"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan".

Por otra parte, consideramos que, tanto para la determinación de impuestos, como para la imposición de sanciones, las autoridades deben tomar en cuenta los principios de equidad y proporcionalidad, basándose en las condiciones económicas de la población económicamente activa y/o de los contribuyentes o particulares acreedores a una sanción económica, ya que, independientemente de que los ciudadanos mexicanos están obligados a: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las

leyes", según lo dispone la fracción IV del artículo 31 Constitucional, las cargas impositivas y las sanciones no deberán ser de ninguna manera inequitativas o desproporcionadas, de manera tal que agoten la fuente impositiva y el patrimonio del particular afectado.

Respecto a lo estipulado en la fracción IV del artículo 70 que se analiza, en el que se consigna el arresto hasta por 36 horas, creemos que, tal como se establece en el último párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución Política, ninguna persona debe ser privada de su libertad por deudas de carácter civil; y, opinamos que tampoco por adeudos de otro tipo, ya se trate de una sanción administrativa o de un crédito fiscal, pues es muy probable que si su monto es excesivo, éste no pueda ser cubierto por el afectado, por lo que consideramos que dicha fracción atenta contra la libertad y seguridad de los gobernados.

Por lo que se refiere a la fracción V, cuya sanción es la clausura temporal o permanente, parcial o total, si la misma se debe a una irregularidad del establecimiento o a cualquiera otra causa que la amerite, consideramos que esta medida es contraproducente, ya que se agotaría la fuente de ingresos de la persona sancionada.

En relación con la fracción VI que habla de "las demás (sanciones) que señalen las leyes o reglamentos", como creemos que éstas se agregarían a las antes mencionadas, en nuestra opinión, el costo para el gobernado, resultaría muy gravoso, debido a la acumulación de sanciones.

Por su parte, el artículo 71 de la LFPA señala que "Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia, se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo".

De lo anterior vemos que la redacción de este dispositivo legal no es muy clara, ya que si se

habla de duplicar la multa impuesta, se estaría exigiendo al sancionado el 100% más del monto de la misma; y, por otra parte, el citado precepto también señala que su monto no deberá exceder del doble del máximo, por lo que nos preguntamos si el legislador se está refiriendo a un mínimo y un máximo; y si esto es así, independientemente de que la multa sea excesiva, si la autoridad opta por el monto máximo, deberá fundarla y motivarla debidamente, para no incurrir en desvío de poder. Resulta ilustrativo el siguiente criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación:

"MONTA DE UNA SANCION IMPUESTA POR VIOLACION A LA LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.- SI PARA LA IMPOSICION DE LA MULTA SE ESTABLECE UN MINIMO Y UN MAXIMO, LA AUTORIDAD DEBE RAZONAR EL EJERCICIO DE SU ARBITRIO.- El artículo 19 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios establece que se impondrá multa administrativa de \$100.00 a \$500,000.00 a quien infrinja las prohibiciones contenidas en el artículo 1º de la propia ley, de donde se sigue que si la autoridad impone una multa por el máximo permitido por dicho numeral, debe razonar el ejercicio de su arbitrio indicando las razones o circunstancias que determinaron que el monto impuesto es el adecuado a las condiciones particulares del infractor. Revisión No. 779/87.- Resuelta en sesión de 8 de mayo de 1991".²⁰

Por su parte, el artículo 72 de la LFPA concede al particular el derecho de audiencia, traducido en la notificación previa al interesado del inicio del procedimiento con motivo del fincamiento de la sanción, así como el otorgamiento de un plazo de 15 días para aportar las pruebas conducentes.

²⁰ R.T.F.F. No. 41. 3a. Época. Año IV. Mayo de 1991, p. 41.

Sustanciado el procedimiento, la autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, tomando en cuenta los daños producidos; el carácter intencional o no de la acción u omisión y; la reincidencia del infractor (artículo 73 de la LFPA). Esta resolución deberá emitirse dentro de los diez días siguientes al desahogo de las pruebas, notificándola en forma personal o por correo certificado a la persona interesada. (artículo 74 de la LFPA).

Para la ejecución de las sanciones, la autoridad administrativa hará uso de las medidas legales, incluyendo la fuerza pública (artículo 75 de la LFPA).

El artículo 76 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las sanciones podrán imponerse en más de una de las modalidades que señala el diverso numeral 70 antes mencionado, salvo el arresto. Al respecto, reiteramos lo expresado con anterioridad, en cuanto al perjuicio económico que se le causa al particular si se le impone una multa excesiva o se le aplican dos o más sanciones a la vez; siendo, según nuestra opinión, recomendable que en todo caso, sólo se le fije la sanción de mayor cuantía, aun cuando la autoridad considere que es acreedor a más de una multa. Consideramos oportuno citar el criterio sostenido por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, que textualmente dice:

"MULTAS.- COMISION DE DIVERSAS INFRACCIONES, SOLO PROCEDE APLICAR LA QUE CORRESPONDA A LA MULTA MAYOR.- Conforme lo dispone el artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, "Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor". Por tanto, si los contribuyentes cometen diversas infracciones con una misma conducta, no procede imponer multa por

cada una de las infracciones, sino aplicar la que corresponda a la infracción cuya multa es mayor, ajustándose al texto legal. Así las cosas, si la autoridad fiscalizadora impone diversas multas correspondientes a cada una de las infracciones, actúa en contravención al precepto citado, procede se declare la nulidad de la resolución impugnada para que se haga el ajuste respectivo.

Juicio No. 7542/94.- Sentencia de 2 de mayo de 1995, por unanimidad de votos
n.º 21

Quando existan varias infracciones, en la resolución que se pronuncie, se desglosarán por separado con su respectivo monto. Igualmente si fueran varios los infractores, a cada uno se le impondrá la sanción que le corresponda (artículo 77 de la LFPA).

Por su parte, el artículo 78 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que las penas por los delitos en que incurran los infractores, se impondrán, independientemente de las sanciones de carácter administrativo.

El artículo 79 subsiguiente, contempla la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones administrativas, en un término de cinco años, contados en forma continua desde el día en que se consumó la infracción y, desde que cesó, si ésta fuera continua.

La impugnación de los actos de autoridad, interrumpirá la prescripción hasta en tanto se dicte la resolución definitiva que no admita recurso alguno. Dicha prescripción se podrá hacer valer por vía de excepción, o bien, puede ser declarada de oficio por la

²¹ R.T.F.F. No. 94. 3a. Epoca. Año VIII. Octubre de 1995, pp. 34-35.

propia autoridad, de conformidad con lo que dispone el artículo 80 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

H) MEDIDAS DE SEGURIDAD

Las establece el Título Quinto, Capítulo Unico de la LFPA, en cuyo artículo 81 nos dice que son aquellas disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas, mismas que se establecerán por las leyes administrativas.

Consideramos que tales medidas las encontraremos, por ejemplo, en la Ley General de Salud, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, etc., tendentes a proteger la salud y seguridad públicas.

Por su parte, el artículo 82 de la propia Ley, señala que previa una visita de verificación, las autoridades administrativas podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hagan constar en el informe respectivo, notificándolas a los interesados para que las subsanen dentro del plazo que al efecto se les fije.

Lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley a estudio, puede producir inseguridad jurídica a los particulares, ya que deja al arbitrio de las autoridades o a su "capricho" el término para el cumplimiento, por lo cual podría prestarse a irregularidades por parte de la autoridad.

CAPITULO IV

**ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN
LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

CAPITULO IV

ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. El Recurso de Revisión Establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- 1) Actos respecto de los cuales procede.- 2) Materia de su aplicación.- Regla general.- Excepciones.- 3) Plazo para su interposición.- 4) Requisitos del escrito.- 5) Autoridad ante la que se interpone.- 5) Autoridad facultada para resolver.- 6) Plazo para resolver.- 7) Resolución recaída al recurso.- 8) Responsabilidad del funcionario.- 9) Suspensión de la ejecución del acto impugnado.- 10) Desechamiento del recurso.- 11) Causales de improcedencia y motivos de sobreseimiento.- 12) Sentido de la resolución recaída al recurso.- 13) Oposición a los actos de trámite.- II. Propuesta de Reforma al Recurso de Revisión Establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

I. EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Este medio de defensa se regula en un Capítulo Unico del Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo <aunque en la propia Ley se consigna como Capítulo Primero>, cuyo artículo 83 señala lo siguiente:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

FALTA PAGINA

No. 200 a la 201

En este artículo se utiliza el término "podrán", el cual se ha interpretado tanto por el Poder Judicial Federal, como por el Tribunal Fiscal de la Federación, con diversos significados. Desde luego, el vocablo "podrán", en algunas ocasiones se ha considerado como sinónimo de obligación y, en otras, como aptitud; por tanto, en el primer caso se estimaría que es obligatorio agotar el recurso antes de acudir a la vía jurisdiccional; en tanto que en el segundo supuesto, se interpreta como la posibilidad que tiene el administrado de controvertir o no el acto administrativo de que se trata. En efecto, el Tribunal Fiscal en sus Jurisprudencias números A-39 y A-13, ha interpretado este vocablo en forma contradictoria, considerando en el primer criterio, que significa obligación, y, en la segunda tesis, concluye que se refiere a posibilidad o aptitud del particular para controvertir el acto.

dichos criterios:

Veamos en qué términos están redactados

JURISPRUDENCIA A-39:

"SOBRESEIMIENTO.- ES PROCEDENTE CUANDO NO SE AGOTA EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- El artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que el recurso administrativo de revisión se podrá interponer por las personas que resulten afectadas por las resoluciones emitidas con apoyo en la propia Ley y demás disposiciones derivadas de ella, señalando como término para ello el de quince días posteriores a la fecha de su notificación. Por su parte, el artículo 97 del mismo ordenamiento legal, preceptúa que "las resoluciones no recurridas dentro del término antes señalado, las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas". De los dispositivos anteriores, se concluye que la interposición del recurso de revisión aludido es obligatorio el agotarlo en forma previa al juicio de nulidad fiscal,

ya que tales resoluciones al no ser recurridas dentro del término legal adquirieren administrativamente el carácter de definitivas y podrán ser ejecutadas por las autoridades. En vista de lo anterior, si se inició un juicio de nulidad en contra de una resolución emitida por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor en contra de la que no se interpuso el recurso previsto por el numeral 91 citado, procede su sobreseimiento por la causal prevista en la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

No Aplicación de Precedentes No. 1/93/315/92.- Resuelto en sesión de 6 de diciembre de 1993, por unanimidad de 6 votos".¹

JURISPRUDENCIA A-13:

"RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público, que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste, mediante recurso de revocación ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso

¹ R.T.F.F. No. 84. 3a. Época. Año VII. Diciembre de 1994, p. 8

de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

Contradicción de Precedentes 6/90.
Juicios 6696/89 y 7214/88. Resuelta en sesión de septiembre 25 de 1990"²

En conclusión, en el numeral que nos ocupa, existe una trampa procesal, ya que si el legislador, lo que quería era establecer la opcionalidad del recurso, así debió determinarlo en forma clara y precisa y no propiciar inseguridad a los administrados.

Por otra parte, en dicho precepto, también se establece que se podrán intentar las "vías judiciales", lo cual, desde nuestro punto de vista, debe ser interpretado como "vías jurisdiccionales", ya que en materia administrativa el órgano especializado para conocer de estas controversias, resulta ser el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual si bien no es un órgano formalmente judicial <dado que está inserto dentro del Poder Ejecutivo> su función resulta ser materialmente jurisdiccional.

En este sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que a continuación se transcribe:

"COMPETENCIA, CONFLICTO SURGIDO ENTRE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. SU CONOCIMIENTO CORRESPONDE A LA CUARTA SALA DE LA SUPREMA CORTE.- El conflicto competencial que se suscite entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación debe ser resuelto por la Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal,

² R.T.F.F. No. 33. 3a. Época. Año III. Septiembre de 1990, p. 9

el cual otorga competencia en favor de la citada Sala para conocer de las controversias entre las autoridades judiciales y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues si bien es cierto que en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, no es una autoridad judicial, sino un órgano formalmente administrativo desde la época de su creación por la Ley de Justicia Fiscal, hasta su actual regulación por el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, también lo es que debe ser asimilado a aquella por razón de sus funciones, que son materialmente jurisdiccionales, y porque de ese modo se garantiza la unidad del sistema dispuesto por la Ley invocada, en relación con la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 705, que reserva a la Cuarta Sala de este Alto Tribunal la facultad de solucionar todos los conflictos competenciales en que intervenga un tribunal en materia de trabajo.

Octava Epoca, tesis P. LXVI/93, página 37. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, No. 71, noviembre de 1993.

PRECEDENTE:

COMPETENCIA 303/89 Acumulada. Suscitada entre la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ambas en el Distrito Federal. 23 de septiembre de 1992. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz".³

En efecto, en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se estipula que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas

³ Semanario Judicial de la Federación. Nº 71. 9a. Epoca. Pleno. Noviembre de 1993. p. 37

podrán impugnarse por los interesados, a través del recurso de revisión que en la misma se establece, o bien, intentar las vías judiciales correspondientes.

Ahora bien, analizando el contenido del artículo 83, arriba citado, observamos que los particulares cuentan, aparentemente, con dos opciones para combatir los actos de las autoridades administrativas: 1° Agotar el recurso de revisión y; 2° Optar por las *vías judiciales*. Respecto a lo segundo, pudiera pensarse que esta otra opción es el juicio de amparo, de acuerdo a la expresión "*vías judiciales*" que utilizó el legislador en la redacción de este dispositivo legal, pero que, desde nuestro punto de vista, lo consideramos improcedente para inconformarse contra los actos administrativos, en virtud de que éstos deben combatirse a través del recurso administrativo o, bien, impugnarlos mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. No dudamos en pensar que, si el amparo procediera, el particular gozaría de una única instancia para combatir los actos administrativos, que le reportaría como beneficios un ahorro de tiempo y esfuerzo.

En cuanto a la primera opción, si el particular decide agotar el recurso de revisión, éste deberá hacerse valer ante la autoridad que emitió el acto que se impugna, con el único fin de que ésta le dé trámite, puesto que de conformidad con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quien debe resolver dicho recurso es el superior jerárquico de la autoridad emisora.

Respecto a dicha resolución, pueden presentarse varios supuestos:

a) Que la autoridad deseche el recurso por improcedente, o que lo sobresea;

b) Que declare la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado;

c) Que modifique u ordene la modificación del acto, o dicte u ordene la expedición de uno nuevo que sustituya al impugnado, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente;

podrán impugnarse por los interesados, a través del recurso de revisión que en la misma se establece, o bien, intentar las vías judiciales correspondientes.

Ahora bien, analizando el contenido del artículo 83, arriba citado, observamos que los particulares cuentan, aparentemente, con dos opciones para combatir los actos de las autoridades administrativas: 1ª Agotar el recurso de revisión y; 2ª Optar por las vías judiciales. Respecto a lo segundo, pudiera pensarse que esta otra opción es el juicio de amparo, de acuerdo a la expresión "vías judiciales" que utilizó el legislador en la redacción de este dispositivo legal, pero que, desde nuestro punto de vista, lo consideramos improcedente para inconformarse contra los actos administrativos, en virtud de que éstos deben combatirse a través del recurso administrativo o, bien, impugnarlos mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. No dudamos en pensar que, si el amparo procediera, el particular gozaría de una única instancia para combatir los actos administrativos, que le reportaría como beneficios un ahorro de tiempo y esfuerzo.

En cuanto a la primera opción, si el particular decide agotar el recurso de revisión, éste deberá hacerse valer ante la autoridad que emitió el acto que se impugna, con el único fin de que ésta le dé trámite, puesto que de conformidad con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quien debe resolver dicho recurso es el superior jerárquico de la autoridad emisora.

Respecto a dicha resolución, pueden presentarse varios supuestos:

a) Que la autoridad deseche el recurso por improcedente, o que lo sobresea;

b) Que declare la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado;

c) Que modifique u ordene la modificación del acto, o dicte u ordene la expedición de uno nuevo que sustituya al impugnado, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente;

d) Que la autoridad confirme dicho acto.

Ahora bien, en el supuesto de que la autoridad dicte un fallo favorable al particular, el asunto no presenta mayor problema; pero en el caso de que la autoridad confirme el acto recurrido y, consecuentemente, esta resolución afecte el interés jurídico del particular, nos preguntamos: ¿Qué otra instancia podrá agotar? ¿El amparo a través de las "vías judiciales"? Creemos que no, puesto que, como ya lo hemos manifestado, éste resulta improcedente para combatir dicho acto administrativo, por lo cual sólo podría interponer el recurso de revisión que establece el multicitado artículo 83, quedando, por tanto, descartadas las "vías judiciales", así como la supuesta opcionalidad respecto a la instancia a elegir. En virtud de lo cual, insistimos, el legislador debió haber empleado la expresión "vías jurisdiccionales", a fin de que el particular pueda agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por ser el medio de defensa viable, en atención a la competencia que posee este Organismo para dirimir las controversias en materia fiscal y administrativa surgidas entre los particulares y la Administración Pública. No obstante lo anterior, esta imprecisión del legislador ha quedado subsanada mediante la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 1996, en cuyo artículo 11, fracción XIII, se establece:

"Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

*(...) XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo"*⁴

⁴ Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

Ahora bien, del citado artículo 83, inicialmente transcrito, así como de los diversos que regulan el recurso de revisión, previsto en la Ley que analizamos, encontramos los siguientes elementos y requisitos que caracterizan su procedencia y substanciación:

1) ACTOS RESPECTO DE LOS CUALES PROCEDE

El recurso de revisión puede interponerse contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que pongan fin a una instancia o que resuelvan un expediente.

2) MATERIA DE SU APLICACIÓN

Haciendo una interpretación armónica de los artículos 1° y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vemos que la materia de aplicación de sus disposiciones son los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que dependen de la Administración Pública Federal Centralizada, con las salvedades que la propia Ley contempla.

Así tenemos que la regla general que debe adoptarse para la interposición del recurso de revisión es en el sentido de que únicamente los actos emanados de la Administración Pública Federal Centralizada, podrán impugnarse a través de este medio legal de defensa.

Excepciones: El recurso de revisión aludido, no podrá interponerse para combatir los actos relativos a las materias de carácter fiscal, financiero, de responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Por otra parte, tampoco pueden controvertirse aquellos actos emitidos por los organismos

descentralizados y paraestatales, por estar excluidos de la aplicación de esta Ley.

Una excepción a la excepción, la encontramos en el párrafo tercero del artículo 1º de este Ordenamiento legal, al señalar que: *"Para los efectos de esta Ley, sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas"*

3) PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

El particular cuenta con un plazo de quince días que se contarán a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra para interponer el recurso que esta Ley establece.⁵

Este precepto debe ser interpretado en forma conjunta con el diverso 28 de la Ley, por lo cual arribamos a la conclusión de que el plazo de que se trata debe computarse en días hábiles, por lo que quedan excluidos los sábados y domingos, así como los días señalados específicamente en dicho artículo, además de las vacaciones generales y los días que por algún motivo se suspendan las labores.

4) REQUISITOS DEL ESCRITO

En el escrito en el que se haga valer el recurso de revisión se deberá expresar:⁶

⁵ Art. 83 LFPA.

⁶ Ver Art. 86 LFPA.

1. El órgano administrativo a quien se dirige.

2. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para recibir notificaciones.

3. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna, así como de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna.

En este supuesto, nuevamente encontramos que el mismo está redactado con falta de técnica, toda vez que el hecho de que se configure la negativa ficta, precisamente implica que a la instancia de que se trata ha recaído una resolución, desde luego no expresa, sino virtual, puesto que precisamente la negativa ficta implica una presunción de resolución en sentido negativo; por tanto, cuando el legislador señala que, en su caso, se deberá acompañar el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, se debe interpretar como resolución expresa, puesto que, como ya se dijo, en la negativa ficta existe una resolución, pero no expresa, sino tácita o virtual.

4. Los agravios que le causa al recurrente el acto controvertido.

5. Las pruebas que ofrezca, mismas que deberán tener relación directa con la resolución o acto recurridos, acompañando, al efecto, las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de una persona moral.

5) AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE REVISIÓN

El escrito por el cual se hace valer el recurso, deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto que se impugna, según se desprende del contenido del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin embargo, dicha autoridad actuará sólo como receptora del recurso, mas no está facultada para darle solución, dado que se trata de una instancia de revisión que no puede ser resuelta por la misma autoridad que dictó el acto recurrido.⁷

6) AUTORIDAD FACULTADA PARA RESOLVER

El recurso de revisión deberá resolverse por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se recurre, ya que por la naturaleza jurídica de este medio de defensa, la autoridad encargada de resolverlo actúa como autoridad revisora.

7) PLAZO PARA RESOLVER

No obstante que el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en que se regula el recurso de revisión, no contiene disposición expresa que establezca el plazo para que la autoridad administrativa resuelva el recurso que se le plantee, nos remitimos al artículo 17 de la propia Ley, que señala lo siguiente: "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 promovente(...)."

En esa virtud, consideramos que la autoridad administrativa deberá resolver el recurso de revisión que se interponga, en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el expediente quede integrado, esto es, en estado de resolución.

⁷ Ibidem.

6) RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN

La propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala los elementos que la autoridad deberá tomar en cuenta al emitir su resolución; a saber:⁸

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. La autoridad podrá corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados, pero sin cambiar los hechos expuestos por el promovente. Igualmente deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

De lo anterior observamos que la autoridad que conozca del recurso de revisión, está facultada para suplir las deficiencias en que incurra el particular al presentar el escrito respectivo.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

⁸ Art. 92 LFPA.

⁹ Art. 93 LFPA.

Quando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo, no lo haya hecho.¹⁰

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado (artículo 94 de la LFPA).¹¹

En el artículo 94 que nos ocupa, se establece la presunción en el sentido de que si no se resuelve el recurso dentro del término, que desde nuestro punto de vista es de cuatro meses, se puede considerar como confirmado el acto impugnado, es decir, que se ha configurado la negativa ficta. Este precepto que resguarda el principio de seguridad y certeza jurídica, tiene el defecto de no especificar cuál es el medio de defensa para controvertir la resolución virtual; nosotros consideramos que lo que procede es el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, máxime que en el artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica de ese Tribunal se establece como materia de su competencia, entre otras, las resoluciones definitivas recaídas al recurso de revisión que nos ocupa, y, como ya vimos, el recurso puede ser resuelto en forma expresa o tácita, al configurarse la negativa ficta, por lo cual en contra de esta última, también procede el juicio contencioso-administrativo.

Ahora bien, en el supuesto de que la autoridad confirme el acto impugnado, tal como lo señala la fracción II del propio artículo 91, ¿ante quién podrá acudir

¹⁰ Art. 96 LFPA.

¹¹ Art. 94 LFPA.

el particular a inconformarse? Somos de la opinión que ante el Tribunal Fiscal de la Federación, interponiendo el juicio de nulidad, aun cuando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nada dice al respecto; sin embargo, en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación Vigente a partir del 1° de enero de 1996, en la fracción XIII, del artículo 11, se establece que dicho Tribunal es competente para conocer de las resoluciones recaídas al recurso previsto en la Ley mencionada en primer término.

9) RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO

Por lo que se refiere al recurso de revisión, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contempla en forma expresa, alguna responsabilidad para el funcionario. Sin embargo, hacemos hincapié en lo dispuesto en su artículo 92, cuarto párrafo, al indicar: "Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses". Igual plazo fija el artículo 17 de la propia Ley, que dice: "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 promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable". Por otra parte, respecto a la emisión de actos irregulares o viciados, cuya consecuencia sea su nulidad, el artículo 6o., último párrafo, de la propia Ley, contempla un supuesto de responsabilidad para el servidor público, al señalar lo siguiente: "En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado".

10) SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, cuando: lo solicite expresamente el recurrente; sea procedente el recurso; no se

lesione el interés social o se contravengan disposiciones de orden público, ni se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y tratándose de multas, se garantice el crédito fiscal en cualesquiera 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 suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Para nosotros resulta absurdo que se requiera que el recurso sea procedente para que opere la suspensión de la ejecución del acto impugnado; puesto que la autoridad ejecutora tiene expeditas sus facultades para actuar y no puede evitarse, por ejemplo, que se practique un embargo; además, también resulta absurdo el que sólo pueda otorgarse la suspensión, previa calificación de la procedencia del recurso, ya que, en todo caso, dicha procedencia será objeto de estudio hasta que esté sustanciado el mismo, ya que es el momento procesal oportuno para calificar dicha procedencia, si es que ya fue admitido y tramitado el recurso.

Otra cuestión que conviene resaltar es la concerniente a la suspensión de la ejecución de las multas, puesto que el legislador olvida que existen diversos créditos que no son multas, sino, por ejemplo, aprovechamientos, como sería el caso de las cuotas compensatorias en materia de comercio exterior, las cuales no están excluidas como materia del recurso de revisión previsto en la Ley en comento, respecto de las cuales también sería conveniente se estableciera la suspensión de la ejecución, pero que, dada la redacción del artículo, aparentemente, o quedan excluidas, o no es necesario que se garantice el interés fiscal.

También es oportuno señalar que se refiere a multas que no son accesorios de las contribuciones, puesto que en términos del artículo 1º de la Ley, su impugnación está excluida por dicho precepto, en contra de las cuales lo que procede es el juicio de nulidad previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Por último, recordemos que el interés fiscal puede garantizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 141 del Código Fiscal Federal, de la siguiente manera:

"Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa. La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía".

11) DESECHAMIENTO DEL RECURSO

El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando: se presente fuera del plazo estipulado; no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente y no aparezca suscrito por quien debe hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Opinamos que se debe realizar una reforma a esta Ley, en la que se establezca el requerimiento como una forma de corregir, aclarar o completar los recursos que sean oscuros o irregulares, a fin de preservar la garantía de audiencia del gobernado. De tal suerte, si no se acompaña la documentación que acredite la personalidad, no tendría que desecharse el recurso, sino prevenir al recurrente, y sólo en caso de que no desahogara en tiempo y forma la prevención, entonces sí proceder al desechamiento del recurso. Máxime que en el caso, puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley que se analiza, en el sentido de no rechazar las promociones, sino por el contrario, conceder un plazo de cinco días a la parte interesada para que subsane las omisiones e irregularidades contenidas en su escrito de recurso.

12) CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y MOTIVOS DE SOBRESEIMIENTO

El recurso será improcedente:

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

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

3.- Contra actos consentidos expresamente; y,

4.- Cuando el interesado esté tramitando algún recurso u otro medio de defensa, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Consideramos que existe un exceso por parte del legislador al establecer como causal de improcedencia el supuesto en el que se consienta expresamente el acto, ya que, en no pocas ocasiones, los administrados no son avezados en la materia, y dados los vicios existentes en la Administración Pública, consenten expresamente el acto, sin tener conocimiento de su trascendencia, lo cual redundaría en su perjuicio. De tal suerte, el consentimiento como causal de improcedencia debe ser tácito y no expreso, para que sólo se surta cuando no se interpongan los medios de defensa dentro de los plazos establecidos en la Ley. Además, nosotros opinamos que no hay tal consentimiento de la parte agraviada, desde el momento que está impugnando el acto administrativo a través del recurso de revisión.

Por otra parte, el legislador no contempla el supuesto de improcedencia cuando se controvierta algún acto que no sea de la Administración Pública Federal Centralizada, esto es, en aquellas materias expresamente excluidas en la propia Ley.

Tampoco se establece el supuesto de improcedencia contra actos que sean materia de otros medios de defensa diversos a los recursos, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

Se sobreseerá el recurso de revisión en los casos en que el promovente:

- 1.- Se desista expresamente del recurso;
- 2.- Fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- 3.- Asimismo, cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia señaladas en el apartado anterior;
- 4.- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- 5.- Por falta de objeto o materia de dicho acto; y,
- 6.- Cuando no se probare su existencia.

Respecto al sobreseimiento del recurso de revisión, el artículo 90, fracción VI, estipula que procederá éste cuando no se probare la existencia del acto administrativo. Creemos que esta situación puede presentarse en tratándose de la negativa ficta, cuando no logra acreditarse que se configuró.

Es deseable que se contemplara como motivo de sobreseimiento, el supuesto en que, por disposición legal, haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. En efecto, ya que, por ejemplo, cuando el recurso no se interpuso dentro del término de ley, o bien no se acreditó la personalidad, y, sin embargo, fue admitido a trámite el mismo, lo que procede técnicamente es sobreseer el recurso, puesto que existe una disposición legal en donde se estipula que el recurso debe interponerse dentro del plazo de quince días (artículo 85 de la LFPA), así como que se deberá acompañar al escrito de recurso el documento que acredite la personalidad del recurrente (artículo 86, fracción IV de la LFPA), y en el supuesto de que la autoridad, sin advertir que no se satisfacen dichos requisitos, admita el recurso, entonces, lo que procede es sobreseer el recurso, para lo cual se requiere que se incluya el supuesto que proponemos.

En relación con el artículo 91, fracción I, que dispone que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo, reiteramos la postura manifestada en anterior apartado, a fin de que la autoridad requiera al particular para que subsane las omisiones o irregularidades en la presentación del recurso de revisión, más no decretar, de entrada, que éste sea desechado o sobreseído.

13) SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO

La autoridad que resuelva el recurso podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, así como modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

14) OPOSICIÓN A LOS ACTOS DE TRÁMITE

Por lo que se refiere al artículo 84 de la Ley que se analiza, cuya redacción señala que "la oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva", nos surge la duda respecto a cuáles son esos actos de trámite y si tal "oposición" se refiere a una cuestión incidental que el particular debe hacer valer por escrito en cualquier etapa del procedimiento, o bien puede manifestarla en el propio recurso de revisión.

II. PROPUESTAS DE REFORMA AL RECURSO DE REVISION ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como se manifestó en el apartado anterior, si bien la promulgación de la Ley significó un gran avance jurídico, dado que se unificaron en un recurso único, los diversos medios de defensa que se encontraban dispersos en los múltiples y distintos ordenamientos jurídicos <como se puso de manifiesto en el Segundo Capítulo, en donde tan solo se analizaron algunos de ellos>, también es cierto, que en dicha Ley se observan algunas omisiones, lagunas o imprecisiones; por lo cual, nos permitimos sugerir las reformas que a nuestro juicio harían que el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tuviera un mayor campo de aplicación.

Así, en primer término, sugerimos que se reforme el nombre del Capítulo, en el que se regula el recurso que nos ocupa, ya que en la Ley se consigna como Capítulo Primero, en tanto que tan sólo se trata de un capítulo único.

En el artículo 83 de la Ley, consideramos que existe una trampa procesal para el particular, ya que si el legislador, lo que quería era establecer la opcionalidad

del recurso, así debió determinarlo en forma clara y precisa y no propiciar inseguridad a los administrados, utilizando la palabra "podrá"; por tanto, proponemos que en forma expresa se disponga que el recurso es optativo.

Por otra parte, en dicho precepto, también se establece que se podrán intentar las "vías judiciales", lo cual, desde nuestro punto de vista, debe ser interpretado como "vías jurisdiccionales", ya que en materia administrativa el órgano especializado para conocer de estas controversias, resulta ser el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual si bien no es un órgano formalmente judicial <dado que está inserto dentro del Poder Ejecutivo> su función resulta ser materialmente jurisdiccional. Máxime que en la Ley Orgánica de ese Tribunal, vigente a partir del 1º de enero de 1996, en su artículo 11, fracción XIII, se le otorgó competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que resuelvan los recursos administrativos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en este sentido, proponemos que se reforme la Ley y se cambie la expresión "vías judiciales", por la de "vías jurisdiccionales", para que así quede explicito el que en contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión procede el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, nosotros consideramos que, quizás, la principal y más importante de las reformas que se deberían introducir en la Ley que nos ocupa, es la consistente en que el recurso de revisión proceda no únicamente para controvertir los actos de la Administración Pública Federal Centralizada <como hasta ahora está regulado>, sino también en contra de los actos provenientes de la Administración Pública Federal Descentralizada.

Además, también deberían eliminarse las excepciones de procedencia del recurso de revisión aludido, ya que actualmente no puede interponerse para combatir los actos relativos a las materias de carácter fiscal <sólo lo concerniente a las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de ellas>, financiero, de responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Otra reforma que se sugiere, es en el sentido de que el plazo para la presentación del recurso se unifique con el diverso que se tiene para interponer el juicio de nulidad, ya que el particular cuenta con un plazo de quince días para interponer el recurso que esta Ley establece, en tanto que el plazo para interponer el juicio que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es de cuarenta y cinco días; pues así se evitaría que el administrado optara por el juicio de nulidad únicamente porque el plazo para su interposición es mayor que el señalado para el recurso.

Ahora bien, se propone que se modifique la parte conducente de la fracción V, del artículo 86 de la Ley, en donde se señala que, "en su caso, se deberá acompañar el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna"; puesto que el legislador se refiere al caso en que se controvierta una negativa ficta, sin embargo, en la negativa ficta sí existe una resolución, pero no expresa, sino tácita o virtual; por tanto, debería redactarse con una mejor técnica, señalándose que, "en su caso, se deberá acompañar copia de la instancia no resuelta por la autoridad".

Una laguna que se encuentra en la Ley, es la relativa al plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso; y en este sentido, consideramos que se debe introducir un precepto en el que expresamente se señale que la autoridad administrativa debe resolver el recurso de revisión que se interponga, en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el expediente quede integrado, esto es, en estado de resolución.

En el artículo 94 de la Ley en cita, se establece la presunción en el sentido de que si no se resuelve el recurso dentro del término, que desde nuestro punto de vista es de cuatro meses, se puede considerar como confirmado el acto impugnado, es decir, que se ha configurado la negativa ficta. Este precepto que resguarda el principio de seguridad y certeza jurídica, tiene el defecto de no especificar cuál es el medio de defensa para controvertir la resolución virtual; nosotros consideramos que lo que procede es el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, máxime que en el artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica de ese Tribunal se establece como materia de su competencia, entre otras, las resoluciones definitivas recaídas al recurso de revisión que nos ocupa, y, como ya vimos, el recurso puede ser resuelto en forma expresa

o tácita, esta última al configurarse la negativa ficta, por lo cual en contra de la misma, también procede el juicio contencioso-administrativo. En consecuencia, proponemos que expresamente así se establezca.

Para nosotros resulta absurdo que se requiera que el recurso sea procedente para que opere la suspensión de la ejecución del acto impugnado; puesto que la autoridad ejecutora tiene expeditas sus facultades para actuar y no puede evitarse, por ejemplo, que se practique un embargo; además, también resulta absurdo el que sólo pueda otorgarse la suspensión, previa calificación de la procedencia del recurso, ya que, en todo caso, dicha procedencia será objeto de estudio hasta que esté sustanciado el mismo, puesto que es el momento procesal oportuno para calificar la procedencia, si es que ya fue admitido y tramitado el recurso. Por tanto, sugerimos que se reforme la Ley suprimiendo esta disposición.

Otra cuestión que conviene resaltar es la concerniente a la suspensión de la ejecución de las multas, puesto que el legislador olvida que existen diversos créditos que no son multas, sino, por ejemplo, aprovechamientos, como sería el caso de las cuotas compensatorias en materia de comercio exterior, mismas que no están excluidas como materia del recurso de revisión previsto en la Ley en comento <ya que respecto de la materia fiscal sólo se excluyó a las contribuciones y a los accesorios directamente relacionados con ellas>; en esa virtud, respecto de los créditos diversos de las multas, también sería conveniente se estableciera la suspensión de la ejecución, ya que, de no modificarse la redacción del artículo respectivo, quedan en apariencia, excluidos, o bien podría pensarse que no es necesario que se garantice el interés fiscal para que opere dicha suspensión.

Opinamos que se debe realizar una reforma a esta Ley, en la que se establezca el requerimiento como una forma de corregir, aclarar o completar los recursos que sean oscuros o irregulares, a fin de preservar la garantía de audiencia del gobernado. De tal suerte, si no se acompaña la documentación que acredite la personalidad, no tendría que desecharse el recurso, sino prevenir al recurrente, y sólo en caso de que no desahogara en tiempo y forma la prevención, entonces sí proceder al desechamiento del recurso. Máxime que en el caso, puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley que se analiza, en el sentido de no rechazar las promociones, sino por el contrario, conceder un plazo de cinco días a la parte interesada para que subsane las

omisiones e irregularidades contenidas en su escrito de recurso.

Consideramos que existe un exceso por parte del legislador al establecer como causal de improcedencia el supuesto en el que se consienta expresamente el acto, ya que, en no pocas ocasiones, los administrados no son avezados en la materia, consienten expresamente el acto, sin tener conocimiento de su trascendencia, lo cual redundaría en su perjuicio. De tal suerte, el consentimiento como causal de improcedencia debe ser tácito y no expreso, para que sólo se surta cuando no se interpongan los medios de defensa dentro de los plazos establecidos en la Ley. En consecuencia, proponemos se derogue la parte conducente del precepto relativo.

Tampoco se establece el supuesto de improcedencia contra actos que sean materia de otros medios de defensa diversos a los recursos; por lo que sugerimos que se adicione un artículo en el que se establezca que cuando hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas, si el acto es materia de otro medio de defensa diverso al recurso; entonces éste deberá declararse improcedente.

Es deseable que se establezca que cuando por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo, se debe sobreseer el recurso. En efecto, ya que, por ejemplo, cuando el recurso no se interpuso dentro del término de ley, o bien no se acreditó la personalidad, y, sin embargo, fue admitido a trámite el mismo, lo que procede técnicamente es sobreseer el recurso, puesto que existe una disposición legal en donde se estipula que el recurso debe interponerse dentro del plazo de quince días (artículo 85 de la LFPA), así como que se deberá acompañar al escrito de recurso el documento que acredite la personalidad del recurrente (artículo 86, fracción IV de la LFPA), y en el supuesto de que la autoridad, sin advertir que no se satisfacen dichos requisitos, admita el recurso, entonces, lo que procede es sobreseer el recurso, para lo cual se requiere que se incluya el supuesto que proponemos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El recurso administrativo presupone la vigencia de una ley que lo establezca, la existencia de un acto administrativo, la impugnación hecha por persona que posea un interés legítimo y, que la inconformidad se haga valer ante la autoridad competente para resolver esa instancia.

SEGUNDA.- Los recursos administrativos son, por tanto, los medios legales o instrumentos de defensa que las leyes establecen en favor de los particulares, con el fin de protegerlos contra aquellos actos de las autoridades que, al apartarse de los cauces jurídicos, lesionan sus legítimos intereses, y que al ser revisados, pueden modificarse o revocarse.

TERCERA.- El fundamento constitucional de los recursos administrativos lo encontramos en el artículo 107, fracción IV, de nuestra Carta Magna, al señalar que el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, sin que sea necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión, por lo que de manera implícita reconoce la existencia de este medio de defensa, al establecer que es necesario agotarlo, antes de acudir al juicio de amparo.

CUARTA.- Los principales factores que determinaron la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son, entre otros: a) la multiplicidad de leyes administrativas para regular la actuación de la Administración Pública, y, consecuentemente, las diferentes instancias para combatir los actos que ésta emite en contravención del principio de

legalidad; b) La lentitud en la tramitación de los asuntos; c) la ineficiencia de la autoridad; d) la duplicidad de funciones; e) inseguridad jurídica y una débil defensa de los particulares.

QUINTA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente a partir del 1º de junio de 1995, es el instrumento en que se han unificado todos los principios y criterios en relación con la normatividad de los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, así como de los medios legales de defensa para combatirlos. En efecto, esta Ley establece, respectivamente, en los seis Títulos que la integran, la materia de aplicación de sus disposiciones; el régimen jurídico de los actos administrativos; las normas que rigen el procedimiento administrativo; las infracciones y sanciones administrativas; las medidas de seguridad y; el recurso de revisión, como única instancia para impugnar los actos y resoluciones que la propia Ley estipula.

SEXTA.- Respecto al ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el artículo 1º señala que sus disposiciones proceden respecto de los actos, procedimientos y resoluciones emanados de la Administración Pública Federal Centralizada, excluyéndose, en consecuencia, los actos que provienen de los Organismos Descentralizados, no obstante que en la Exposición de Motivos de la propia Ley se indica que: "En cuanto a la estructura de la Ley que se propone, en su Título Primero se establece el ámbito de aplicación de la misma, ámbito que es toda la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada (...)" . Igualmente, quedaron excluidos la Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral y el Banco de México, así como las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 1º de la Ley que se comenta, dispone que *ésta no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así*

como al Ministerio Público, en ejercicio de sus funciones constitucionales. Para los efectos de esta Ley, sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, lo cual no significa que toda la materia concerniente a los créditos fiscales quede excluida, sino sólo la relativa a los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, así como sus accesorios, puesto que éstos son los únicos que tienen el carácter de contribuciones, por lo que los actos relativos a dicha materia podrán controvertirse a través del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, o mediante el juicio contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

SEPTIMA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico de los actos administrativos, existen varios elementos que los constituyen, así como algunos requisitos que son indispensables para su existencia jurídica; de tal manera que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos previstos en el artículo 3° de esta Ley, o por las leyes administrativas de la materia de que se trata, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo; así lo señala el artículo 5° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; es decir, aquellos actos que omitan alguno de sus elementos esenciales, v.gr. el funcionario u órgano que lo emite, el objeto materia del mismo, el fin que persigue, la forma, etc., serán calificados de nulidad absoluta; mientras que los que presenten alguna irregularidad o vicio, serán sancionados con la anulabilidad. El acto administrativo, por otra parte, debe ser eficaz, ya que, tanto la eficacia como la validez, son presupuestos necesarios para que el acto administrativo sea exigible; que si bien la presunción de legalidad les es común a los actos emanados de la Administración Pública, dicha presunción admite prueba en contrario. En cuanto a la eficacia, partiendo del supuesto de estar frente a un acto "perfecto" por reunir los requisitos de fondo y de forma, dicho acto puede resultar ineficaz, entre otros motivos, por no haberse notificado debidamente y no puede surtir, en consecuencia, sus efectos legales.

OCTAVA.- El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, procede contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas. En efecto, el artículo 83 dispone que dichos actos podrán impugnarse a través de dicho recurso, o bien, intentar las vías judiciales; tal pareciera que el particular contará con dos opciones: el recurso de revisión ante las autoridades administrativas y el juicio de amparo en la vía judicial, lo cual, desde nuestro punto de vista, es improcedente, ya que existe un medio de defensa previo, que es el juicio contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

NOVENA.- De la interpretación armónica de los artículos 1º y 83 de la propia Ley, se desprende que la materia de aplicación de sus disposiciones, son los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que dependen de la Administración Pública Federal Centralizada, con las salvedades y excepciones que esta Ley contempla. Es decir, sus disposiciones no son aplicables a los actos provenientes de la Administración Pública Descentralizada, excluyéndose, asimismo, algunas otras materias, como la fiscal, en cuanto a las contribuciones y sus accesorios, la de responsabilidades de los servidores públicos, etc., según quedó asentado en la conclusión sexta; por lo que el recurso aplicable será el que establezca la ley de la materia de que se trate; vgr.: el recurso de revocación, tratándose de la materia fiscal. En virtud a estas excepciones contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no puede lograrse la integración de las disposiciones que regulan los actos y el procedimiento administrativo, así como tampoco las relativas a los recursos para combatir dichos actos.

DECIMA.- Consideramos que la principal propuesta consiste en que se reforme la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, particularmente las normas que regulan el recurso de revisión, estableciéndose la procedencia del mismo, en contra de cualquier acto definitivo emitido por la Administración Pública Federal, ya sea Centralizada o Descentralizada, e independientemente de la materia de que trate, a fin de proporcionar certeza jurídica a los gobernados y, en consecuencia, una defensa efectiva de sus legítimos intereses, al contar con un

ordenamiento legal y un recurso administrativo únicos, que de manera uniforme integren todas aquellas disposiciones en que se contengan los principios que regulen la naturaleza, y el régimen jurídico de los actos administrativos, el procedimiento a seguir para la emisión, el procedimiento a seguir para su emisión, así como la resolución que, en su caso, recaiga a los actos impugnados por los particulares.

BIBLIOGRAFIA

FALTA PAGINA

No. 233 a la 234

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1973.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, "Los Recursos Administrativos en el Ambito Federal". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, No. 71. 2ª Epoca. Año IX. Septiembre de 1987.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando, "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación", *Obra Conmemorativa del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*. Tomo II. 1ª edición. T. F. F. México, 1982.

BIELSA, Rafael, *El Recurso Jerárquico*. Roque de Palma, Editor, Buenos Aires, Argentina, 1967.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Defensa de los Particulares Frente a la Administración*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1936.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 2ª reimp. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1994.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Las Causales de Nulidad o de Invalidez en el Derecho Administrativo", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, No. 91. 2ª Epoca. Año IX. México, 1987.

DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, S. A.

FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio, "Aspectos Fiscales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Obra Conmemorativa del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*. 1ª edición. Tomo I. México, 1982.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Colegio Nacional de México. 1983.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Los Recursos
Administrativos*. Instituto de Estudios Politicos. Madrid,
España.

LUCERO ESPINOSA, MANUEL, *Teoría y Práctica
del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la
Federación*. 3ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1995.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Recurso
Administrativo en México*. Editorial Porrúa, S. A., México.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al
Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 3ª edición.
Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1973.

MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio. "Los Recursos
Administrativos". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*,
No. 71. 2ª Epoca. Año VII. México, 1985.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal
Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho
Administrativo*. 3ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México,
1972.

ORTIZ HIDALGO, Luis, "Unificación de los
Recursos Administrativos". *Tribunal Fiscal de la Federación*.
Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo I, México,
1982.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho
Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S. A.

SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho
Administrativo*. Talleres Gráficos de la Editorial Martín
Bianchi Altuna. Tomo I. 1963. Montevideo, Uruguay.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho
Administrativo*. Tomo II. 5ª Edición. Impresora Galve, S. A.
México, 1972.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1996

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Reformas publicadas en el D. O. F. de 15 de diciembre de 1995

Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Reformas vigentes a partir del 1º de abril de 1996

Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida por Decreto de 22 de diciembre de 1992 y vigente a partir de enero de 1993. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 1996

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1993

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida por Decreto de 30 de diciembre de 1982. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988

Ley Federal de Derechos de Autor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1991

Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991 y reformada el 2 de agosto de 1994

Ley Federal de Competencia Económica,
publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de
diciembre de 1992

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la
Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial
de la Federación el 24 de abril de 1972. Reformada por Decreto
publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de
noviembre de 1992

Ley Federal de Turismo, vigente en 1996

Ley General de Salud. Reformas publicadas
en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1991

Ley del Seguro Social. Reglamento a su
Artículo 274, vigente en 1996

Ley del Servicio Público de Energía
Eléctrica. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la
Federación de 22 de diciembre de 1992

Ley de Aguas Nacionales, publicada en el
Diario Oficial de la Federación de 1° de diciembre de 1992

OTROS

Semanario Judicial de la Federación

Obras Conmemorativas del Tribunal Fiscal de
la Federación:

Cuarenta y Cinco Años
Cincuenta Años
Cincuenta y Cinco Años

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la
Federación. 1937-1993

Revista del Tribunal Fiscal de la
Federación:

Segunda Epoca:

Año V. No. 55. Julio de 1984

1984 Año VI. Núms. 56 y 58. Agosto y Octubre de
de 1987 Año VII. No. 71. Noviembre de 1985
 Año IX. Núms. 91 y 93. Julio y Septiembre

Tercera Epoca:

 Año I. Núms. 1 y 6. Enero y Junio de 1988
 Año II. Núms. 13, 14, 17 y 23. Enero,
Febrero, Mayo y Noviembre de 1989
 Año III. No. 33. Noviembre de 1989
 Año IV. No. 41. Mayo de 1991
1992 Año V. Núms. 52 y 57. Abril y Septiembre de
 Año VII. Núms. 78, 83 y 84. Junio.
Noviembre y Diciembre de 1993
 Año VIII. Núms. 85, 91 y 94. Enero, Julio y
Octubre de 1995

 Dictamen de la Comisión de Justicia de la
Cámara de Diputados. LV. 1994.

 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma
de México. 1991.