

# UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Por: M.D. LUIS ORTIZ HIDALGO

Profesor Titular de Derecho  
Administrativo en la Escuela  
de Derecho de la Universidad  
Anáhuac.

## SUMARIO

I. Introducción. II. Aspectos Generales sobre los Recursos Administrativos. III. De los Recursos Administrativos establecidos en algunas Leyes Administrativas y Fiscales. IV. De la Creación de un solo Recurso Administrativo.

## I. INTRODUCCION

**L**a doctrina del Derecho Administrativo es muy amplia al tratar el tema relacionado con los llamados "Recursos Administrativos", es decir, son aquellos medios con que cuenta el particular, ya sea persona física o jurídica colectiva, para obligar a la Administración Pública, (entiéndase a los órganos de unidades administrativas que directa o indirectamente dependen del Poder Ejecutivo), a cumplir con las garantías de audiencia y de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Se han expresado innumerables conceptos de Recursos Administrativos; se han explicado con amplitud los elementos de esta clase de medio de defensa, pero estimamos que muy poco se ha escrito respecto de la problemática que los Recursos Administrativos presentan en la práctica, que lejos de facilitar la protección jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, se han convertido en verdaderos obstáculos o como los han conceptualizado algunas ejecutorias del Poder Judicial Federal, en

trampas procesales donde los particulares se pierden por la exigencia de requisitos procesales innecesarios y formalidades. Hay autores que inclusive han propuesto su desaparición, dada su ineficacia práctica, al convertirse en recursos dilatorios, aunado al poco prestigio con que cuentan pues al interponerlos, pocas veces se logra que la autoridad administrativa, alejándose de cuestiones de imágenes hacia los superiores, reconozca la violación formal o de fondo en que ha incurrido por diversos motivos que ahora no vale la pena analizar, y revoque en beneficio del particular originalmente afectado en sus derechos o intereses, el acto administrativo que se impugnó.

Estos antecedentes se citan como preámbulo, pues en este ensayo, se propone la unificación de los Recursos Administrativos.

Somos de la opinión que los recursos no deben desaparecer, pues existen innumerables casos en que el error de interpretación o de apreciación de un hecho o de alguna prueba es tan evidente, que es recomendable su agotamiento, puesto que en teoría, la substanciación debe ser menos formalista y debe obtenerse una resolución pronta en comparación con los pasos o fases del procedimiento contencioso que se sigue en los Tribunales Administrativos. Simplemente deben unificarse para lograr que se cumpla con el principio de justicia pronta y expedita.

Dada la dinámica del Derecho Administrativo y la amplitud de materias que abarca su estudio, ha resultado difícil poder codificarlo, lo que ha sido proclamado por diversos tratadistas en la materia, aunque en el aspecto netamente procesal, en especial en el procedimiento administrativo que se inicia con la interposición de un recurso administrativo, bien podría hacerse un intento de unificación, sino mediante un Código Administrativo, que sería lo ideal, al menos mediante substanciales reformas al Código Fiscal de la Federación y a las diversas Leyes Administrativas Especiales.

## II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### *Clasificación y Concepto*

La doctrina ha clasificado a los medios de defensa en dos grandes grupos:

- a) Los Medios Indirectos
- b) Los Medios Directos

Los medios indirectos de defensa, según los autores de la materia, están constituidos por las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, la capacidad técnica y la honorabilidad del elemento humano de la Administración Pública. Esto constituye lo que se ha llamado como la autotutela de la Administración Pública, conforme a la cual en una acción espontánea, oficiosa, revoca, anula o suspende una decisión administrativa.

No obstante ello, existen muchos casos de muy diversas naturalezas, en que dejando de interpretar correctamente un precepto legal, o de valorar adecuadamente un elemento probatorio, la autoridad expide el acto administrativo careciendo además de la debida fundamentación y motivación que todo acto de esa naturaleza debe contener, lo que sin lugar a duda afectará la esfera jurídica del particular. En tal caso, el gobernado podrá acudir a los medios directos de defensa que a su vez se clasifican en:

Recursos Administrativos o Remedios.

Acciones Jurisdiccionales.

Los Recursos Administrativos o Remedios como se les llama en otras legislaciones, se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya revocación se pretenda.

Las Acciones Jurisdiccionales, se promueven ante los Tribunales Administrativos (como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, o el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal) o ante los Tribunales Judiciales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito).

En este ensayo, nos ocuparemos exclusivamente de los Recursos Administrativos, en especial en cuanto a su unificación.

Gramaticalmente la palabra recurso, deriva del latín "recursus". "Acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió".<sup>1</sup>

Eduardo Pallares, refiriéndose a los recursos, señala que "los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 13a. ed., Madrid, 1899, p. 851.

partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o no modificación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto.<sup>2</sup>

Rafael de Pina, nos dice que “recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecido expresamente al efecto por disposición legal. . .”.<sup>3</sup>

El Dr. Gabino Fraga, en su obra “Derecho Administrativo, opina que el “recurso administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos o 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 comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.

El Maestro Andrés Serra Rojas, afirma que “el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme”.

Con todas las anteriores definiciones, podríamos ensayar una más breve diciendo: recurso administrativo, es un medio ordinario y directo de defensa con que cuenta el particular o gobernado, en contra de un acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses, para que se le revoque o nulifique, si se demuestra su ilegalidad.

### *Elementos del recurso administrativo*

La doctrina ha señalado como elemento del recurso administrativo, los siguientes:

1. Que el recurso esté previsto en la Ley como medio de defensa.

La doctrina es unánime al considerar que los recursos administrativos deben preverse en la Ley.

<sup>2</sup> Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México: Porrúa, (s.f.) p. 681.

<sup>3</sup> Rafael de Pina, *Diccionario de Derecho*, México: Porrúa, (s.f.), p. 325.

Sobre el particular, el Profesor Alfonso Nava Negrete, en su obra "Derecho Procesal Administrativo", sostiene este primer requisito, manifestando que "sólo así se justifica por una parte el derecho del administrado a impugnar e inconformarse de un acto administrativo y por la otra la obligación de la Administración de resolverlo en cuanto al fondo".

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 190 fracción IV, establece la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra las resoluciones o actos respecto de los cuales el propio *Código* o la *Ley* fiscal especial, conceda algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas.

Con base en lo anterior, se ha llegado a resolver que no se aplica la anterior disposición, cuando el recurso administrativo esté previsto en un Reglamento.

Este criterio fue sustentado en la siguiente resolución:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.—SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN LEYES.—Conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad es improcedente en contra de los actos respecto de los cuales el propio Código o una Ley Especial concedan algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas. De acuerdo con lo anterior sólo es improcedente el juicio cuando haya algún medio de defensa establecido en alguna Ley tomando este concepto en su sentido formal y material, pero no será improcedente el juicio cuando el medio de defensa se encuentre establecido en algún Reglamento, pues tal disposición no reúne ambos requisitos, por lo que en este caso no será obligatorio agotar el recurso antes que el juicio, y no deberá sobreseerse el juicio así intentado.

Revisión 100 (06)/85/78/4795/76.

Eastern Airlines, S. A. Resolución de 17 de abril de 1979. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

En estas condiciones, cabe recordar brevemente que las llamadas reconsideraciones administrativas que en la práctica se promueven frecuentemente ante las autoridades administrativas por parte de los particulares, pretendiendo con ello que se les revoque el acto administrativo contra el cual se inconformaron, si no está expresamente previsto con ese nombre en la Ley, la autoridad

administrativa cumpliendo con el artículo 8º Constitucional, simplemente la contestará desechándolas por no estarse haciendo valer el medio idóneo de defensa.

Independientemente de que lo anterior puede resultar o calificarse de rigorista e injusto, quizá hasta de negación de justicia, técnicamente es correcto, pues de no preverse en la Ley, señalándose su plazo para su presentación, requisitos para su substanciación, etc., el acto administrativo resultaría ineficaz y se crearían situaciones confusas y en ocasiones desventajosas para otros particulares. Por ello es que deben unificarse los recursos administrativos como se propone en este ensayo.

Desde luego, la Suprema Corte de Justicia, en defensa de los particulares, ha sostenido actualmente criterios bastante favorables para que a tales "reconsideraciones", se les dé un tratamiento no rigorista.

2. Que exista un acto administrativo que lesione derechos o intereses del particular promovente.

Resulta conveniente recordar que un acto administrativo, es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en uso de una potestad propia, para crear, modificar, reconocer, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.

La doctrina afirma que el acto administrativo que se impugne debe tener carácter individual o personal, pues una resolución de carácter general, no puede perjudicar a un particular sino hasta su aplicación.

Ahora bien, debe aclararse que no basta la existencia del acto administrativo para que pueda hacerse valer un recurso administrativo, sino que es necesario, que cause un agravio al particular, es decir, que el acto no reúna los elementos esenciales del propio acto, o no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

3. Que se señale plazo para su presentación, pues la carencia de este requisito, haría ineficaz al acto administrativo, pues so pretexto de la interposición de algún recurso administrativo, la autoridad en ocasiones se vería imposibilitada para ejecutar su acto.

4. Requisitos formales.

5. Fijación de un procedimiento para su substanciación.
6. Autoridades encargadas de recibirlo y resolverlo en cuanto al fondo.

La doctrina acepta y en la legislación administrativa vemos que hay recursos que se deben de presentar ante la misma autoridad que expidió el acto impugnado; otros ante la autoridad jerárquicamente superior de quien expidió el acto y otros ante una autoridad administrativa creada especialmente para resolver recursos administrativos.

### III. DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN ALGUNAS LEYES ADMINISTRATIVAS Y FISCALES

El estudio de todos los recursos administrativos que se han previsto en los diferentes ordenamientos administrativos y fiscales, podría ser tema no de un ensayo como el que ahora se prepara, sino de un trabajo dedicado exclusivamente a ello, lo cual no es el objetivo que se persigue.

Citaremos alguno de tales recursos administrativos, con el único fin de que el lector, pueda percatarse de su gran variedad y quizá pueda concluir con el autor de la conveniencia práctica de unificarlos.

Haremos referencia específica a los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación; Código Aduanero, Ley Federal de Aguas, Ley sobre Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes; Código Sanitario; Ley de Invenciones y Marcas y Ley Federal de Protección al Consumidor.

#### a) *Código Fiscal de la Federación*

En este conjunto ordenado y sistematizado de disposiciones fiscales de carácter general, se prevén 5 recursos administrativos:

1. La Revocación.
2. La Oposición al Procedimiento Ejecutivo.
3. La Oposición de Tercero.
4. La Reclamación de Preferencia.
5. La Nulidad de la Notificación.

Cada uno de estos recursos, podrían ser objeto de un estudio por separado. Para los fines de este ensayo, solamente nos ocuparemos de su tramitación, lo cual se regula en el artículo 159, que a la letra dice:

La tramitación de los recursos administrativos establecidos en este código y la de los instituídos en las leyes fiscales que no tengan señalado trámite especial, se sujetará a las normas siguientes:

I. Se interpondrán por el recurrente mediante escrito que presentará ante la autoridad que dictó el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes en que surte efectos su notificación, expresando los agravios que aquél le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución combatida, así como la constancia de la notificación de esta última excepto si la notificación se hizo por correo.

Si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien presentarlo ante la autoridad que le haya notificado la resolución. En estos casos se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos o a la autoridad que efectuó la notificación.

II. En los recursos administrativos no será admisible la prueba de confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirá en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

III. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos; sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas de plano.

IV. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos si éstos no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso, y en ningún caso, serán recabadas por la autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución combatida.

V. La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente. De no presentarse el dictamen dentro del plazo de Ley, la prueba será declarada desierta.

VI. Las autoridades fiscales podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado.

VII. La autoridad encargada de resolver el recurso, acordará lo que proceda sobre su admisión y las de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que fueren pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones

controvertidas; ordenando su desahogo dentro del improrrogable plazo de quince días.

VIII. Vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la autoridad dictará resolución en un término que no excederá de treinta días.

El primer requisito, es que se interponga ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado en el plazo de 15 días siguientes al en que surta sus efectos la resolución que se combate.

En cuanto al plazo de 15 días, éste fue recientemente aumentado, pues antes de 1978, el plazo era de 10 días.

Respecto de la autoridad ante quien debe presentarse, cabe señalar que el artículo 114 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala a las autoridades que son las competentes para conocer de los recursos administrativos antes citados, lo que aparentemente puede confundir al particular, al ir en contra de lo señalado en la fracción I del propio precepto.

Desde luego, se estima que el particular debe cumplir en primer lugar, con los preceptos de la Ley y luego los del Reglamento, el cual en principio no puede modificar los preceptos de aquélla. Por ende, el recurso debe presentarse ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado, aun cuando posteriormente, dicha autoridad lo turne a la que resulte competente para resolverlo conforme a la distribución reglamentaria de atribuciones y competencias.

No obstante ello, tales circunstancias hacen que el particular pueda sentirse inseguro o incierto respecto a qué autoridad debe acudir o dirigirse para interponer su recurso.

Continúa señalando el Código, que en el escrito, el recurrente tiene la obligación de expresar los agravios que le cause la resolución que impugne, ofreciendo y acompañando las pruebas que se proponga rendir junto con el escrito inicial, acompañando también copia de la resolución impugnada, y la constancia de la notificación, excepto si se hizo por correo.

La falta de estos requisitos podrían ocasionar el desechamiento del recurso, lo cual nos parece totalmente injusto, sin que antes se le hubiere prevenido al recurrente para que subsane las omisiones.

En cuanto al ofrecimiento y desahogo de pruebas, se estima que en el recurso administrativo deben admitir toda clase de pruebas que a juicio del recurrente, puedan llevar a que la autoridad

administrativa reconozca la violación cometida al expedir el acto impugnado, y en consecuencia lo revoque o anule.

La limitación del ofrecimiento de la prueba confesional de las autoridades nos parece adecuada por lo impráctico que resultaría citarlas en la substanciación de todos los recursos. Pero sin embargo, la circunstancia de que una prueba no haya sido ofrecida durante la substanciación del trámite administrativo, previo a la emisión del acto administrativo, no debería ser obstáculo para que se ofreciese y exhibiese en el recurso administrativo.

Tocante a la exigencia de exhibir las pruebas documentales junto con el recurso administrativo que se promueva, resulta carente de equidad, puesto que existen muchos casos en que dada la magnitud de las operaciones de un particular, el plazo de 15 días resulta insuficiente para reunir las, obtener copias de ellas y en ocasiones, notificarlas ante Notario Público.

Finalmente, estimo que es correcto fijar a la autoridad administrativa un plazo de 30 días después de vencido el período probatorio, para que dicte la resolución correspondiente. La falta de plazo, dejaría al inconformante en estado de inseguridad jurídica, independientemente de la institución de negativa ficta, previsto en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación.

#### b) *Código Aduanero*

En el Código Aduanero, encontramos los siguientes recursos administrativos:

1. El recurso de inconformidad en el caso de una controversia arancelaria.

2. El de revisión cuando la resolución se derive de un juicio administrativo instituido por las aduanas, por infracción a las disposiciones del Código.

3. El recurso de revisión, contra resoluciones que dicten las oficinas aduaneras en cualquier fase de una operación.

El primero de los recursos citados es regulado por los artículos 212 párrafo octavo y 219 que textualmente señalan lo siguiente:

Artículo 212.—El interesado en las operaciones en que se formule

pedimento, deberá declarar todos los datos determinados en los párrafos anteriores relativos a la clasificación arancelaria de las mercancías.

El vista del reconocimiento, al reverso del pedimento, ratificará o rectificará la declaración. Cuando el interesado no esté conforme con la rectificación podrá intentar el recurso a que se refiere el artículo 219.

Artículo 219.—El recurso a que se refiere el párrafo octavo del artículo 212 se tramitará en los términos del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modificaciones:

El interesado deberá promover el recurso dentro de las 72 horas siguientes al reconocimiento aduanero y antes de que las mercancías salgan del dominio fiscal.

El escrito se presentará a la Dirección General de Aduanas o a la aduana en la que se dictó la resolución impugnada.

Si el recurso se intenta ante la aduana, ésta formará expediente con las constancias relativas, al que agregará el original del pedimento; tomará las muestras de las mercancías; recibirá las pruebas ofrecidas y remitirá dicho expediente a la Dirección General de Aduanas.

Respecto a este recurso, solamente cabe comentar, que el plazo de 72 horas, resulta más que insuficiente para que el particular pueda preparar una buena defensa en contra de la clasificación arancelaria que se pretende aplicar en la importación o exportación de bienes. La Suprema Corte de Justicia, ha señalado que las 72 horas, deben computarse como horas hábiles, en los términos del Código Fiscal de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles. No obstante ellos, dicho plazo sigue siendo insuficiente para los citados fines.

El segundo de los recursos administrativos previsto en el Código Aduanero, es el de revisión que se regula en sus artículos 614, fracción II, 616 y 617 párrafo primero en los que se dice lo siguiente:

Artículo 614.—Es facultad de la Dirección General de Aduanas revisar, de oficio o a petición de parte, las resoluciones de primera instancia dictadas por las aduanas en los juicios administrativos instruidos por infracción a las disposiciones de este Código.

II. A petición de parte cuando los presuntos infractores no estén conformes con la resolución de primera instancia o interpongan el recurso de revisión. Este tendrá por objeto revocar o modificar las resoluciones, siempre que las oficinas aduaneras hayan juzgado erróneamente los hechos o aplicado inexactamente las disposiciones legales.

La Dirección General de Aduanas tiene facultades para ordenar la práctica de nuevas diligencias, la ampliación de las que juzgue incompletas o deficientes, así como la recepción y desahogo de nuevas pruebas.

Artículo 616.—La Dirección General de Aduanas practicará la revisión a solicitud de parte, siempre que los interesados interpongan el recurso dentro del plazo que este Código señala. De lo contrario desechará la revisión interpuesta y procederá a la de oficio.

El recurso de inconformidad se interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas instructoras, en escrito que a lo menos deberá contener el nombre del recurrente, su domicilio, su personalidad acreditada cuando ocurra en representación ajena, la infracción de que se trate, su sanción y las causas de oposición a ésta con los fundamentos legales que en concepto del recurrente la apoyen. La oficina instructora, al enviar el escrito de inconformidad a la Dirección General de Aduanas, informará ampliamente sobre cada una de las causas de oposición que alegue el interesado.

Si en el escrito de inconformidad la parte interesada promueve pruebas, expresará el objeto y naturaleza de las mismas. La Dirección fijará el plazo dentro del cual deben ser presentadas dichas pruebas y pasado ese término se procederá a dictar resolución definitiva.

Sólo se admitirá prueba testimonial en segunda instancia, cuando los hechos a que se refiere no hayan sido materia del examen de testigos en primera instancia.

Artículo 617.—Toda resolución administrativa deberá ser notificada a los interesados y en el acto de la notificación se les hará saber: que dicha resolución es revisable por la Dirección General de Aduanas, siempre que interpongan el recurso dentro de un plazo de quince días hábiles, contando a partir del siguiente en que surta efectos la notificación; forma en que deben ocurrir y demás requisitos necesarios.

Finalmente, el tercer recurso administrativo está previsto en el artículo 684, que a la letra dice:

Artículo 684.—A excepción de los casos en que por disposición expresa de Ley, deban conocer y resolver en segunda instancia otras autoridades administrativas, todas las resoluciones que dicten las oficinas aduaneras en cualquiera fase de una operación, serán revisables por la Dirección General de Aduanas, a solicitud del interesado, cuando éste no estuviere conforme.

Siempre que la Ley no determine tramitación especial para substanciar la revisión o plazo para interponerla, el interesado se dirigirá por escrito, dentro de un término no mayor de quince días, a la expresada Dirección, fundando su inconformidad.

Como se aprecia de lo anterior, ambos recursos, en síntesis, proceden en contra de resoluciones dictadas por las aduanas interiores, fronterizas o marítimas. La diferencia consiste en que uno debe hacerse valer ante la propia aduana en contra de actos administrativos que sean el resultado de un juicio administrativo iniciado por la comisión de una infracción al propio ordenamiento legal, y el otro debe promoverse ante la Dirección General de Aduanas en contra de resoluciones de las mismas en cualquier fase de una de las operaciones reguladas en dicho Código.

No es sano crear tantos recursos administrativos en contra de resoluciones de las mismas características y emanadas de las mismas autoridades, pues ello puede desorientar la defensa correspondiente, máxime que en uno de tales recursos, se le denomina indistintamente Recurso de Revisión y Recurso de Inconformidad.

### c) *Ley Federal de Aguas*

En el artículo 189 de la Ley Federal de Aguas, se prevén tres recursos administrativos:

1. El de Inconformidad.
2. El de Revisión y Reconsideración.
3. El de Queja.

El primero procede contra resoluciones que impongan sanciones. El segundo, en los demás casos, pero se le denominará de Reconsideración, cuando el acto impugnado haya sido dictado por el propio Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Recurso de Queja, procede por actos, conducta o resoluciones de funcionarios o personal al servicio de la Secretaría.

La substanciación se regula en los artículos 185 y siguientes de la propia Ley. Llama la atención el hecho de que no se indica con exactitud la autoridad que se encargará de resolver tales recursos. El término para su presentación es de 15 días siguientes al día en que se haya notificado la resolución impugnada.

En este orden de ideas, resulta que en la Ley que ahora nos ocupa, existen diversos recursos administrativos, con nombre distinto y trámite diferente, lo que puede provocar una confusión

en el medio de defensa que el particular debe agotar en el caso concreto.

d) *Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de Patentes y Marcas*

En el artículo 14 de este ordenamiento legal, se prevee un recurso denominado "de reconsideración", que deberá promoverse en el plazo de 8 días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación del acto combatido.

El recurso debe presentarse ante la Secretaría de Comercio (actualmente resulta competente la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial) y procede en contra de toda clase de resoluciones que estén fundadas en dicha Ley.

Como novedad, se indica que si transcurrido el plazo de 45 días una vez desahogadas las pruebas, la autoridad no resuelve el recurso, éste se entenderá resuelto a favor del promovente.

Lo anterior lo estimamos acertado, pues obligará a la autoridad a expedir la resolución a la brevedad posible, en beneficio del particular, aún en el caso de que la resolución sea adversa, pues podrá acudir en defensa ante los Tribunales Administrativos o Judiciales.

El procedimiento para la substanciación de este recurso, está previsto en el propio precepto legal, pero dándose reglas muy generales.

e) *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*

En el artículo 473 de este ordenamiento jurídico, se preveen dos recursos administrativos:

1. El de Inconformidad.
2. El de Revisión o Reconsideración.

El primero procede en contra de resoluciones que impongan sanciones. El segundo en los demás casos. Si la resolución es firmada por el Secretario correspondiente, se denominará "Recurso de Reconsideración".

El plazo para su interposición es de 15 días ante la dependencia que hubiere expedido el acto impugnado.

Nada se dice respecto del procedimiento para la substanciación de los recursos, ni el plazo en el que la autoridad debe resolver.

f) *Ley de Invenciones y Marcas*

Los artículos 231, 232 y siguientes de esta Ley, preveen un recurso administrativo denominado de "revisión", que procede tratándose de resoluciones que impongan sanciones, en el plazo de 15 días hábiles, siguientes a la fecha de la notificación de la resolución respectiva.

No se permite el ofrecimiento de la prueba testimonial ni confesional.

Para lo no previsto en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Se prevee la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, si se garantiza el importe de la sanción, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

g) *Ley Federal de Protección al Consumidor*

La Ley antes mencionada en su artículo 91, consigna un recurso de revisión, el cual es procedente en contra de las resoluciones que se dicten con fundamento en dicha Ley.

El recurso de revisión deberá hacerse valer por escrito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que el acto que la motivó se encuentra regido por otra Ley, ya que en este caso se estará a los dispuestos en dicha Ley.

Dicho recurso deberá presentarse ante la autoridad inmediata superior a la responsable. Junto con el escrito inicial, se deberán acompañar las pruebas ofrecidas y además se tiene la obligación de acreditar la personalidad cuando se promueva a nombre de otra persona.

Cuando se ofrezcan pruebas que ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de 8, ni mayor de 30 días hábiles para tal efecto.

Para el ofrecimiento, recepción o desahogo de pruebas será de aplicación supletoria el Código Fiscal de Procedimientos Civiles.

La autoridad que se encargue de conocer del recurso tendrá la obligación de dictar resolución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su recepción o desahogo.

Finalmente, se dispone en este recurso, que cuando se impugnen multas, se suspenderá el procedimiento de ejecución, siempre y cuando se garantice el interés fiscal.

Para el caso de suspensión de resoluciones que no sean multas, la suspensión se otorgará, siempre que se solicite, que el recurso sea procedente y que de otorgarse dicha suspensión, no se contravenga el interés público ni se causen daños de imposible reparación.

El recurso que se comenta, a nuestro modo de ver es poco claro al señalar que el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad superior a la que dictó el acto, ya que esto trae confusión, porque muchas veces no se sabe a ciencia cierta quién es la autoridad superior o la responsable.

Salvo la observación anterior, consideramos que el recurso que se estudia, cuenta con los elementos del recurso administrativo estudiados.

Existen otros recursos administrativos previstos en diversas leyes administrativas como en la Ley del Seguro Social, en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en la Ley de Fomento Agropecuario, en la Ley de Obras Públicas y en la Ley de Información Estadística y Geografía recientemente publicadas.

Todos estos recursos administrativos, tienen una denominación diferente y trámite específico.

Se estima que con los recursos administrativos que se analizaron anteriormente, es suficiente para que el lector pueda percatarse de los diversos recursos administrativos que el legislador ha establecido como medios de defensa de los particulares, frente a actos de la Administración Pública.

#### IV. DE LA CREACION DE UN SOLO RECURSO ADMINISTRATIVO

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 proveen, en especial los recursos administrativos, se puede 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 de 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 al mismo recurso le llaman de dos formas dependiendo el funcionario que expida el acto que se combata.

Del análisis practicado a las leyes antes citadas, pudimos advertir que los plazos para la presentación del recurso son muy variables. Como ejemplo, podemos citar el plazo de 8 días previsto en la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; el plazo de 15 días en el Código Fiscal de la Federación. Inclusive, en un mismo ordenamiento, aparecen dos recursos administrativos con plazos distintos para su interposición: 72 horas o 15 días. Tal es el caso del Código Aduanero.

También se aprecia que el plazo cualquiera que se haya fijado, en algunos casos cuenta a partir de la notificación del acto impugnado, a partir del día siguiente al de la notificación o bien, a partir del día siguiente al día en que surta sus efectos la notificación de la resolución cuya revocación o reconsideración se solicite.

Algunos recursos administrativos se presentan ante la misma autoridad que dictó la resolución, otros ante el superior jerárquico de aquélla, o bien, ante una autoridad también administrativa distinta a las anteriores, pero con facultades específicas para resolverlos.

Del estudio realizado, se advirtió, que algunas legislaciones, prevén la suspensión del acto impugnado, estableciendo sus propios requisitos. Algunas otras no contemplan dicha posibilidad, lo que abriría la puerta del juicio de amparo.

En cuanto a los requisitos para su sustanciación, notamos la diversidad de situaciones, pues en ciertos recursos, se permiten el ofrecimiento de ciertas pruebas y en otros no, como el caso de la prueba testimonial, cuyo ofrecimiento está prohibido en la Ley de Invenciones y Marcas. Algunas leyes establecen requisitos formales para poder admitir no sólo las pruebas ofrecidas, sino el propio recurso. Nada se dice o se establece para el caso de que el particular, quizá por un error involuntario provocado por la diversidad de recursos administrativos, omita acreditar su personalidad o no relacione una prueba ofrecida con un hecho narrado en el recurso, o no exhiba algún documento junto con su instancia, etc., lo que da margen a que las autoridades administrativas lo desechen.

Encontramos cuestiones que constituyen excepciones a la regla general que prevalece en Derecho Administrativo, ante el silencio de las autoridades, pues sucede que la Ley sobre el Registro de la Transferencia y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, señala un caso de "afirmativa ficta", si la autoridad administrativa correspondiente, no resuelve en 45 días.

En este orden de ideas, ante la diversidad de recursos administrativos, plazos, denominaciones, requisitos formales, etc., estos medios lejos de constituir formas de defensa, se han convertido en verdaderas trampas procesales o laberintos en donde se pierden los particulares, como lo han sostenido en repetidas ocasiones los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo en Materia Administrativa, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.—No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se le plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios

para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Amparo Directo 585/70. Productos Etna, S. A.—19 de julio de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 277/73.—Alberto J. Farji, S. A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S. A., 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa de Frontón, Conexos y Similares, CROC.—10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo directo 411/73. Afinazadora Insurgentes, S. A.—24 de septiembre de 1973.—Unanimidad de votos (4).

De todo lo anterior y con el sólo propósito de facilitar la defensa de los particulares frente a los actos administrativos, se propone en este ensayo la Unificación de los recursos 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, podrán reunirla 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 él, 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 prevee 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

<sup>4</sup> Visible en el *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al término del año de 1973*. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, p. 8.

persigue en todos los Recursos Administrativos, es la de que se revoque o se anule el acto, si se demuestra su ilegalidad.

c) Procederá en contra toda clase de resoluciones fundadas en leyes fiscales o administrativas.

Se piensa en darle carácter optativo, pues en ciertos casos, especialmente cuando se trate de combatir una resolución en la que se insista en la aplicación de un criterio establecido o en la interpretación de un precepto legal, las autoridades confirmarían su resolución, lo que se traduciría en pérdida de tiempo para el particular, quien tendría posteriormente que acudir a los Tribunales Administrativos o a los Tribunales Judiciales, en demanda de nulidad o en demanda de amparo según proceda, en contra del oficio confirmatorio.

d) En cuanto al plazo para su presentación, se estima que el de 15 días sería conveniente, pero sin exigir al particular que en ese plazo recabe sus pruebas documentales y las exhiba, pues en muchas ocasiones ese término resulta insuficiente, quizá por el volumen de documentos.

e) Se presentará ante la autoridad que expidió el acto. Si el particular reside en lugar distinto, se podrá presentar por correo certificado. Esta lo tendría que turnar a una Dirección o Departamento que al efecto se crearía dentro del ámbito del mismo Organismo Administrativo, para que se encargase de substanciarlo.

f) Deberán señalarse los requisitos formales a que dicho recurso quede sujeto (personalidad, domicilio para oír notificaciones, resolución impugnada, constancia de la notificación, etc.), pero estableciéndose la obligación de la autoridad de requerir al recurrente cuando omita alguno de tales requisitos, para que en un plazo de 5 días, lo subsane, con el apercibimiento correspondiente.

g) En materia de pruebas, debe dejarse que sea el particular, quien decida qué pruebas debe ofrecer para acreditar los motivos de su inconformidad. La limitación de la prueba confesional de las autoridades, es conveniente por las razones expuestas en su oportunidad. Para la valoración de tales pruebas, se estaría a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

h) La autoridad dentro de los tres días siguientes a la de su presentación, tendría que, en su caso, admitirlo y dictar las

providencias para la exhibición y desahogo de las pruebas ofrecidas.

i) Hecho lo anterior, se establecería un plazo de 30 días para el pronunciamiento de la resolución que corresponda.

j) Se tendría que señalar los requisitos para que el acto impugnado fuere susceptible de suspenderse durante la tramitación del recurso.

Debe recordarse, que éste es simplemente un ensayo de lo que podría significar la simplificación de la defensa de los particulares frente a los actos administrativos que lesionan sus derechos o intereses.

Las anteriores sugerencias, bien podrían cambiarse. Sólo constituyen un lineamiento de la intención del autor para que se unifiquen los muy diversos recursos administrativos que en forma desordenada existen en casi todas las leyes administrativas y en el Código Fiscal de la Federación, para darle mayor seguridad al gobernado, cuando se sienta lesionado en sus derechos o intereses por un acto emanado de una autoridad administrativa, y siempre sepa que en un solo ordenamiento legal, se prevee el recurso administrativo que pueda hacer valer, a fin de exigir el respeto al principio de legalidad.

#### BIBLIOGRAFIA

1. "Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito*. México, D. F.: 1973.
2. Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. México: Porrúa, (s.f.).
3. Pina, Rafael de. *Diccionario de Derecho*, México: Porrúa, (s.f.).
4. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 13a. Ed., Madrid, 1899.

