

NOTAS SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

HÉCTOR ALVARADO GONZÁLEZ

I. ACLARACIONES

El concepto (término) *recurso* es un concepto análogo, no unívoco. Se puede y debe entender en diversos sentidos. Este término se usa en diversos campos: en el derecho procesal, en el derecho administrativo, etc. En todos ellos significa, en términos generales, un medio de impugnación.

Es necesario, por lo mismo, distinguir el término o concepto *recurso*, (su significado), dependiendo del campo o rama del derecho en que se use.

Al hacer referencia al recurso administrativo en particular, debe distinguirse también entre el recurso administrativo, en sentido estricto, de los demás medios de impugnación que, incluso, pueden llevar la misma denominación, pero que se usan ya dentro de un proceso jurisdiccional de índole administrativa.

II. NOCIÓN

1. Por recurso, en general, se entiende comúnmente un medio de impugnación, una defensa o un procedimiento de protección.

Al recurso administrativo, en especial, algunos autores lo consideran como un medio que se usa para obtener la revisión de una resolución o proveído de naturaleza administrativa; o como un medio de protección jurídica de los derechos de los particulares, que se usa cuando han sido afectados indebidamente por la acción del gobierno del estado.

Otros autores lo consideran también como un medio ordinario que se usa para impugnar jurídicamente los actos de algún órgano del gobierno del estado o autoridad administrativa; o como un medio de carácter represivo que se utiliza para lograr la conformación de la actividad de las autoridades administrativas al orden jurídico del estado.

2. Dentro de nuestro estado, que se *considera* un estado de derecho, por imperativo constitucional, toda autoridad, principalmente la administrativa, debe actuar con apego a la ley primaria y a las leyes secundarias y ordinarias derivadas de la primaria.

En su actuación *primordial* (emisión de actos administrativos) la autoridad administrativa puede no sólo violar o afectar el régimen orgánico establecido en (por) el orden jurídico del estado, sino también (y esto lo hace a menudo) puede afectar los derechos o garantías reconocidos por dicho orden jurídico a los habitantes del estado y a las personas jurídicas colectivas establecidas en él, en la ley fundamental, así como los derechos establecidos en las demás leyes derivadas de la misma.

Cuando alguna autoridad administrativa, mediante la emisión de un acto de esa naturaleza, afecta o *lesiona indebidamente* algún derecho fundamental o garantía reconocidos a los particulares por la ley fundamental o algún derecho establecido en las demás leyes derivadas de la misma, aquéllos pueden, en ocasiones, impugnar o recurrir el acto, ante la propia administración (pública), por considerarlo indebido o violatorio de su derecho, con el objeto de que se le someta a una revisión especial.

Esa impugnación se hace a través de los llamados recursos administrativos.

III. NATURALEZA

Se llegó a debatir cuál fuera la naturaleza de un recurso de carácter administrativo. En la actualidad están totalmente de acuerdo en este punto la doctrina y la jurisprudencia.

El punto principal del debate consistía en decidir si debía considerarse al recurso como un juicio (proceso judicial o jurisdiccional contencioso) o como un mero *acto* o procedimiento de índole propiamente administrativo.¹

La doctrina y la jurisprudencia han concluido que un recurso administrativo es de naturaleza distinta a la de los *recursos* o acciones contenciosas o jurisdiccionales (procesos contenciosos o jurisdiccionales); en especial, que lo es también del llamado *contencioso-administrativo*.

Existen semejanzas y diferencias entre ambos efectivamente.

1. Un proceso contencioso o jurisdiccional administrativo supone, lógicamente, la existencia de una controversia o litigio (*conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro*) entre un particular y una autoridad administrativa.

La solución de dicho conflicto o controversia, se somete a un tribunal, que, se supone, es independiente de la administración, aunque formalmente puede pertenecer a su esfera. Este tribunal es diferente de las partes que intervienen en la controversia (particular-autoridad administrativa); en el plano procesal

¹ La Suprema Corte de Justicia ha determinado que un recurso administrativo interpuesto por algún particular no constituye un juicio, sino que es parte integrante de la facultad de un órgano de la administración pública; supone continuidad dentro de un mismo procedimiento y pertenece a la etapa de la actuación oficiosa de la administración pública. Ver A. en R. números 2622/73 y 535/60, Segunda Sala.

se encuentra colocado o situado por encima de aquéllas (quienes, procesalmente, se encuentran colocadas en el mismo plano) y decide o *compone* el conflicto de intereses de manera imparcial e imperativa para las partes.

En el proceso contencioso administrativo intervienen tres sujetos (procesales) y se configura, así, la llamada *relación jurídico-procesal*, que, vinculándolas, se establece de las partes para el tribunal o Juez y no entre las primeras. Es decir, se trata de una *relación angular*, que va del actor hacia el juez y por medio de él, desciende hacia el demandado.

En el proceso jurisdiccional administrativo (*el tribunal administrativo también dice o decide el derecho con fuerza vinculativa para las partes*) la relación jurídico-procesal es pues, compleja y se desdobra en la relación jurídica de acción y en la de contradicción o defensa.

La autoridad administrativa (administración pública) actúa, por lo mismo, como parte frente al particular inconforme y existe una autoridad judicial o jurisdiccional sobre ella, quien resuelve imparcial e imperativamente la controversia. El juez o tribunal administrativo actúa, así, en función jurisdiccional y el proceso concluye con un acto o resolución de esa misma índole, es decir, con una sentencia.

2. Un recurso administrativo supone también la existencia de una controversia o litigio entre un particular y la autoridad administrativa.

En un recurso administrativo, sin embargo, intervienen solamente dos *sujetos procesales*: el particular y la autoridad. Entre ambos se configura una relación jurídica que podría denominarse *procedimental*, la cual se entabla verticalmente entre el particular inconforme y la autoridad administrativa que dictó el acto o resolución, superior jerárquico (también administrativo) o un *organismo administrativo* que también forma parte de la misma autoridad administrativa (como lo es, por ejemplo, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social).

La relación procedimental que se entabla en los recursos administrativos es una relación simple, que se perfecciona desde el momento en que se interpone el recurso (de impugnación), puesto que se entabla sola y directamente entre las dos partes, particular inconforme y autoridad administrativa.

La solución del conflicto se somete en el recurso a la propia autoridad administrativa (administración pública). Esta, a través del funcionario autor del acto, de su superior jerárquico o de un organismo administrativo diverso, es la que revisa y examina de nueva cuenta el acto o resolución recurridas y ella misma es la que, además de ser parte interesada, dicta la resolución definitiva, la puede imponer a la otra parte (*auto-defensa*) o puede allanarse a la petición contraria (*esto es lo que caracteriza a la autocomposición en los recursos administrativos*).

Todo recurso administrativo desemboca, así, (por regla general) en un acto también administrativo y de ninguna manera, en un acto judicial o jurisdiccional.

Considerado así el recurso, se concluye lógicamente, como lo ha hecho en algunos casos la Suprema Corte de Justicia,² que el recurso supone continuidad dentro de un mismo procedimiento administrativo y "pertenece a la etapa de la actuación oficiosa de la administración pública"; o como ha dicho el Tribunal Fiscal de la Federación,³ que la facultad de conocer y resolver un recurso administrativo fiscal forma parte de la misma facultad de establecer (determinar) el propio crédito fiscal y que dichos recursos son parte integrante de la capacidad de la propia autoridad administrativa-fiscal que conoce de los mismos.

El recurso administrativo no difiere, pues, del procedimiento de dicha índole previo a la emisión del respectivo acto o de la respectiva resolución (administrativos); es una parte o fase integrante de dicho procedimiento.

Como el recurso administrativo forma parte del propio procedimiento administrativo (destinado a producir el acto o resolución administrativos que deban culminar dicho procedimiento) la resolución del recurso, como se dijo antes, implica también un acto o resolución administrativos (y no un fallo jurisdiccional).

El llamado Poder Judicial de la Federación, a través del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha dicho, en relación con los recursos fiscales-administrativos, que, al ser el fisco quien determina el crédito fiscal y quien resuelve el recurso de reconsideración, con ello realiza una sola actividad, que es la que tiende a precisar en definitiva tal crédito fiscal y por lo mismo, no puede decirse que se trate de un acto jurisdiccional, pues no podría decirse que la resolución del recurso pertenezca a otra esfera distinta a la que en principio rige la fijación de un crédito, máxime que es la misma autoridad la que impone el crédito y la que lo *reconsidera* al resolver el recurso. En la sustentación y resolución de un recurso de reconsideración, por ejemplo, no existe una controversia *contenciosa* (jurisdiccional) entre el fisco y el particular afectado; la autoridad fiscal (administrativa) es una mera revisora.⁴

En corroboración a lo anterior, puede concluirse (como lo han hecho algunos expositores),⁵ que en un recurso administrativo la administración activa no actúa como contraparte, sino como órgano revisor de *sus propios actos* y que dicho órgano no es autónomo. En un recurso administrativo faltan, por lo mismo, los elementos indispensables para que se configure el juicio administrativo.

3. Existen, pues, semejanzas y diferencias entre un recurso y un proceso (*juicio contencioso*) administrativo. La diferencia principal, sin embargo, no

² Ver nota anterior.

³ Ver juicio de nulidad número 611/70, Primera Sala.

⁴ Ver juicio de amparo D.A. 225/70.

⁵ Ver Jaime Cadena Rojo, Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, en "Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1966.

se encuentra en la existencia de una controversia o de un litigio entre un particular y la autoridad administrativa, sino, como se apuntó antes, en la intervención de un tercero imparcial que, en el proceso administrativo, resuelve imperativamente esa controversia, situado procesalmente por encima de las dos partes contrapuestas.

Este tercero imparcial, el Juzgador, no interviene en el recurso administrativa, parte interesada en el conflicto.

Lógicamente, el proceso administrativo debe promoverse —en vía judicial o jurisdiccional— ante un tribunal o juzgador de esa naturaleza (y el recurso, como se dijo antes, ante la propia autoridad).

Hay expositores que, incluso, han llegado a considerar que en el recurso administrativo no existe siquiera una propia y verdadera controversia. Para que exista una verdadera controversia, afirman, sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran *contradictorias* (sic) con las del particular; mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la administración (pública) sostiene un *punto de controversia* con el particular.⁶

IV. FINALIDAD

1. La finalidad del recurso administrativo, (desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico), consiste precisamente en revisar el acto, la resolución o el proveído impugnados por el mismo, para confirmarlos o para revocarlos (anularlos). La *revisión* que se hace en el recurso administrativo constituye un acto administrativo por virtud del cual *se vuelve a ver* la resolución o el proveído.

Un acto administrativo, al ser *recurrido* por el afectado y *revisado* por la propia administración pública (técnicamente) sólo puede ser confirmado o revocado (anulado) por ésta. Un acto o es válido o es inválido (en su totalidad); no puede (técnicamente) ser considerado *parcialmente* válido y *parcialmente* inválido. Si hay algún elemento de *invalidez*, éste afecta en su totalidad al acto y no sólo a la *parte* a que se refiera. Por tal motivo, la llamada *modificación* del acto no es una *situación* diversa a las indicadas; ella implica una revocación previa del anterior y una *emisión nueva* (total) del posterior.⁷

⁶ Ver Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 1973, pág. 447.

⁷ Un acto administrativo es un todo indivisible; si al acto le falta alguno o algunos de los requisitos constitucionales fundamentales establecidos para su validez, carece de la debida legalidad y puede ser anulado. Un acto administrativo nulo o inválido (por falta de alguno de los requisitos constitucionales fundamentales), sin embargo, no es inválido, lo es en su totalidad (puesto que tal acto violó los preceptos constitucionales) y no puede serlo tan sólo en parte, considerándose válido el resto del mismo.

Ver juicio DA-810/77, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que resolvió: "conforme se dice en los conceptos de violación, la senten-

El órgano administrativo, cuando es el superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto o es diverso de ella, *se sustituye*, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior o al diverso órgano que pronunció el proveído (acto) recurrido; el cual *vuelve a ser visto* (para su confirmación o revocación) (y en el caso de la llamada modificación, para su previa revocación y posterior emisión del nuevo acto *modificado*).

Cuando es la misma autoridad que emitió el acto la que conoce del recurso en su contra, simplemente *lo revisa o vuelve a ver* y dicta nueva *resolución o acto*, en cuanto al fondo, para los fines antes señalados.

2. Se admite unánimemente la facultad general que tiene la administración pública (con lógicos casos de excepción) de (re) examinar o reconsiderar sus propios actos o resoluciones, con el fin de dejarlos sin efectos, si no son legales o no son oportunos.

Las revisiones de sus propios actos las hace fundamentalmente la administración pública con el fin de enmendar los errores de hecho o de derecho que hubiere cometido al dictar la resolución o proveído recurridos. Es decir, le permiten verificar y confirmar si su actuación se ha ajustado a lo establecido en la norma constitucional (primordialmente a las garantías reconocidas por los artículos 14 y 16) y en las leyes *derivadas* de la misma, aplicables al caso ("las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite", en la forma expresa que les indica).⁸

Para el efecto de obtener el fin o los fines indicados, la autoridad *debe* (tiene el deber de) dictar una *nueva resolución* en cuanto al fondo de la controversia planteada. Esto es lo que distingue al recurso administrativo del simple derecho de petición disfrazado muchas veces con el nombre de *recurso de reconsideración* administrativa.

En efecto, el derecho de petición es un medio jurídico (de protección) imperfecto, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que

cia reclamada no debió declarar simultáneamente la validez y la nulidad del mismo... (acto administrativo), sino que debió anularlo como una unidad, para el efecto de que se dictase uno nuevo en los términos señalados en la propia sentencia reclamada".

Antonio Carrillo Flores, en su libro *La Justicia Federal y la administración pública*, México, 1973, págs. 105-106, dice: "La revocación (*anulación*) y la reforma (*modificación*) no se distinguen sino en que la revocación emanan de la misma autoridad que ha dictado la disposición y la reforma de una autoridad jerárquicamente superior; en ambas hay de común el que *se sustituye con un nuevo acto administrativo el contenido de un acto anterior derogado*".

⁸ Ver Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, 1968, págs. 1175-1178.

"Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular... impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige *emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto*, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo". Ver Antonio Carrillo Flores, *libro citado*, págs. 108-110.

Ver Gabino Fraga, *libro citado*, págs. 444 y ss.

Ver Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México,

a dar una respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene el deber (*que si tiene en todo recurso administrativo*) de entrar a un examen de fondo del acto cuyo retiro se solicita.

Lo anterior es lógico, ya que si se determina, por ejemplo, que debe anularse la resolución impugnada, la autoridad debe dictar una nueva en la que se señalen las razones o motivos por los que se anula, así como los fundamentos de derecho en que se basa para hacerlo. (En el caso de que se determine que la resolución impugnada debe *modificarse*, la autoridad debe emitir una resolución en la que se expresa cómo deberá quedar la *nueva* resolución en la que se exprese cómo deberá quedar la *nueva* resolución o el *nuevo* proveído que deberá *substituir* al anterior, así como los motivos y fundamentos en que se base para decretar la modificación).

Es lógico también concluir, como se dirá más adelante, que el acto, resolución o proveído impugnados, desde el momento en que son recurridos, no sean técnica y legalmente *definitivos o firmes* (aunque algunos ordenamientos legales = indebidamente y con falta de adecuada técnica = digan lo contrario), puesto que, al resolverse el recurso, podrían ser anulados (en definitiva o para ser *modificados*) y en caso de que no lo fueran, *deberán ser confirmados* (*sólo puede confirmarse algo que carece de firmeza*).

V. FUNDAMENTOS

En la federación mexicana las autoridades administrativas deben realizar su actividad siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución Política y en las leyes derivadas de ella.

Para poder privar a alguien de sus propiedades, posesiones o derechos, las autoridades administrativas deben seguir *un juicio*, ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y para poder molestar a alguien en su domicilio, papeles o posesiones, debe emitirse previamente un mandamiento escrito (por la autoridad competente) que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículos 14 y 16 de la Constitución Política).

El Poder Judicial de la Federación, *en uso de sus facultades y atribuciones* (y en auxilio patente e innecesario de la administración pública), ha tratado, sin embargo, de atenuar las exigencias constitucionales antes señaladas, mediante jurisprudencia obligatoria en la que se han establecido diversas *excepciones* (¿anticonstitucionales?) a la regla general (por lo que respecta, sobre todo, al segundo párrafo del artículo 14 constitucional).

En nuestro derecho, de acuerdo con las disposiciones citadas, se han considerado que pueden contarse entre los *fundamentos* esenciales del procedimiento relativo a los recursos administrativos los siguientes:

1. La conveniencia (¿necesidad?) de que al administración pública revise

sus propios actos, a solicitud de un particular afectado, para corregir los errores y las violaciones (legales) que advierta y que afecten la esfera jurídica de los particulares; para verificar y comprobar con ello el exacto sometimiento *al principio de legalidad* (artículo 16 Constitucional) y para corregir, en su caso, toda actuación irregular que afecte el orden jurídico vigente; así como para evitar el trámite de un proceso posterior ante las autoridades judiciales o administrativas, que ocasionaría una consiguiente pérdida de tiempo.

La administración pública *tiene* el control de todas sus dependencias, ha dicho un expositor y es *la más* interesada en que los *agentes públicos* se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo *permite* al poder público revisar sus propios actos.⁹

2. La necesidad de cumplir el imperativo del artículo 14 constitucional, en cuanto al derecho fundamental del debido proceso o de la audiencia de los particulares, previo a una afectación por parte de las autoridades administrativas (exigencia que obliga también y directamente, a la administración pública a oír en defensa a los propios afectados, aun cuando la ley administrativa no consigne un procedimiento adecuado que permite la defensa de los particulares afectados).

3. La existencia forzosa en todo estado de derecho de un control jurídico de las autoridades administrativas o administración pública, con el objeto de conseguir que dichas autoridades arreglen todas sus actuaciones a lo que dispone la ley y los particulares que pudieran resultar lesionados por las violaciones a la misma tengan una adecuada y eficaz protección o tutela.

La Suprema Corte de Justicia¹⁰ ha dicho a este respecto que, aunque en su origen los recursos administrativos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ahora tienen como objetivo principal una concepción social: el asegurar la jurisdicción de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación; es decir, garantizar la legitimidad (legalidad) administrativa.

Cabe aclarar que no debe decirse que el recurso administrativo tenga su fundamento, además, en la facultad que tiene la administración pública de revisar oficiosamente sus propios actos, puesto que existen actos o resoluciones que *no pueden* revisarse, los cuales sólo puede examinar a través de la instancia del afectado, especialmente cuando aquellos afectan (a su vez) derechos de terceros.

Un recurso administrativo, por lo mismo, técnica y prácticamente no debe ser considerado como un nuevo trámite más, (como a menudo lo hace la administración pública), dentro del procedimiento administrativo dirigido a

⁹ Ver Andrés Serra Rojas, *libro citado*, página 1176.

Ver Héctor Fix Zamudio, "Estudio de los recursos administrativos", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México, 1972.

¹⁰ Ver Juicio A.D. 3181/73, Segunda Sala.

la emisión del acto o de la resolución que pongan fin al expediente o procedimiento.

Como corroboración a lo antes afirmado, cabe añadir que algún expositor ha dicho que, si la administración pública puede, en ejercicio de *su posición privilegiada*, dirimir por sí los conflictos jurídicos que surjan con las personas que con ella se relacionan, parece lógico arbitrar una serie de recursos administrativos ante ella, antes de que el particular pueda iniciar la vía procesal (judicial-jurisdiccional), ya que, si la propia administración, al decidir los recursos planteados ante ella, reconoce la razón que asiste al demandante, se evitará un proceso (y) con (él) las complicaciones y gastos que el mismo supone (y por ello se ha equiparado *la vía gubernativa* a la conciliación).¹¹

VI. PRESUPUESTOS O REQUISITOS

Entre los requisitos que se consideran indispensables o necesarios para la *procedencia* de un recurso administrativo se pueden contar los siguientes:

- La existencia de un acto o resolución administrativos que afecten un derecho o un interés legítimo de un particular.
- La posibilidad legal de interponer algún recurso en contra de los mismos y el señalamiento en la propia ley de la autoridad administrativa que debe conocerlo.
- La fijación de un plazo dentro del cual debe promoverse el recurso.
- El señalamiento de determinados requisitos de forma que deben seguirse al promover el recurso (por ejemplo, que se presente por escrito con un *contenido obligatorio mínimo*).
- El establecimiento de un procedimiento adecuado para su tramitación.

La doctrina y la jurisprudencia han considerado, además, como presupuesto o requisito, el deber que tiene la autoridad administrativa, que conoce de la tramitación del recurso, de resolver, *de nueva cuenta*, en cuanto al fondo del negocio o asunto y dictar, por lo mismo, la (nueva) resolución que real y efectivamente ponga fin al expediente o procedimiento administrativo correspondiente. (Esto es lo que distingue al recurso administrativo del simple derecho de petición, disfrazado en ocasiones con el nombre de *reconsideración administrativa*.)^{11 bis}

¹¹ Jesús González Pérez, citado por Héctor Fix Zamudio, en *Estudio de los recursos administrativos*, México, 1972.

^{11 Bis}: Ver nota 8.

"El artículo 80, de la constitución no obliga a la autoridad —sobre este punto hay ejecutorias de la Corte— sino a dar una respuesta; de ninguna manera la obliga a abordar el fondo del asunto, ni menos aún a resolverlo de acuerdo con las pretensiones del peticionario". Antonio Carrillo Flores, *libro citado*, pág. 106.

VII. CLASES

Independientemente de la denominación que les dan, respectivamente, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, en nuestro sistema jurídico existen fundamentalmente tres categorías de recursos:

- Los que se interponen ante la misma autoridad que dictó el acto o resolución impugnados.
- Los que se interponen ante una autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto o resolución.
- Los que se interponen ante un organismo administrativo *especial* (por ejemplo, el Consejo Técnico del Seguro Social), que no es, en sentido estricto, una entidad jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado (ni es un órgano *autónomo* e independiente de la propia autoridad administrativa).

VIII. EFECTOS

Los efectos que produce la interposición y la resolución de un recurso administrativo son de diversas categorías y muy variados. Por lo mismo, el análisis se reduce solamente a algunos de los que pueden considerarse de los más relevantes y dignos de consideración.

1. La interposición de un recurso administrativo en contra de un acto, resolución o proveído legalmente recurribles, hace que los mismos *técnicamente* no adquieran definitividad o firmeza.

a) La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone en su artículo 23: "Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: ... Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado." (Publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 2 de febrero de 1978).

En efecto, un procedimiento administrativo supone una secuela o sucesión de diversos actos de trámite que culminan con un acto, resolución o proveído de dicha índole. Tal resolución o proveído ponen fin a un expediente administrativo, es decir, resuelven la cuestión planteada en ellos.

Algunas resoluciones administrativas (*deberían ser todas*), no obstante, por disposición legal, admiten algún recurso administrativo en su contra; otras no (aun cuando en contra de éstas puede interponerse "el" recurso o juicio extraordinario del *amparo*). Por virtud de dichos recursos, ordinarios y *extraordinario*, pueden ser revocados o anulados. Es decir, como se dijo antes,

existe la posibilidad de revocar o anular una resolución dictada en un expediente o procedimiento administrativo.

La posibilidad antes indicada es la que hace que, al ser interpuesto el recurso, la resolución recurrida no sea en manera alguna definitiva o firme (sino tan sólo *provisional* y *contingente*, como ha dicho un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.¹²

b) Han surgido, en relación con este punto, diversas dudas y confusiones, propiciadas tanto por la legislación como por la jurisprudencia y la doctrina.

Se dispone, por ejemplo, en la Ley del Seguro Social (artículo 274): "Cuando los patrones y demás sujetos obligados, ... consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán (podría haber dicho: pueden o deben acudir) en inconformidad, ... ante el Consejo Técnico, ..." (publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974). En el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, por su parte, se establece (artículo 4o.): "El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne." (Publicación en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1950, reformado por Decreto de 3 de agosto de 1979).

Es decir, para la Ley del Seguro Social (tal parece) los recursos que se interpongan en contra de los *acuerdos* dictados por alguna autoridad del Instituto sólo son procedentes y admisibles cuando aquéllos sean *definitivos*.

Estimo que la duda o la confusión provienen del diverso significado que se da y se debe dar a los conceptos —términos *definitivo* y *definitividad*; los cuales son términos o conceptos *análogos*, no *unívocos*. (Es decir, a los términos se les quiere dar un significado o una acepción *unívocos*, cuando técnica y realmente se trata de dos conceptos *análogos*).¹³

¿Cuándo adquiere *definitividad* un acto? ¿Cuándo es emitido por la autoridad; cuando se resuelve el recurso administrativo interpuesto en su contra; cuando se resuelve el juicio de nulidad o cuando se resuelve el amparo?).

Sucede en este campo algo parecido a lo que acontece en relación con el juicio de amparo. Uno de los principios esenciales de la procedencia del juicio de amparo es el llamado de la *definitividad* del acto reclamado. Por virtud no pueden ser *combatidos* en la vía de amparo si los mismos no son *definitivos*.

Un acto, para que pueda ser *recurrido* en amparo, debe ser *definitivo* y para que adquiera *definitividad*, debe ser previamente objeto de las impugnaciones internas establecidas por las leyes respectivas.¹⁴ Se dice que el acto

¹² Ver amparo A.D. 225/70, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹³ Definitivo: dicese de lo que decide, resuelve o concluye. Definir: decidir, determinar, resolver una cosa. (*Diccionario Espasa-Calpe*). (*Diccionario para Juristas*, de Juan Palomar de Miguel, México, 1981). Definitividad: Inmodificabilidad o irrevocabilidad de una resolución. (*Diccionario para Juristas*).

¹⁴ El llamado principio de definitividad se ha definido como "el agotamiento o ejercicio

reclamado en el amparo es *definitivo* por cuanto no puede ser legalmente impugnado por recursos, por medio de defensa legal o por juicios ordinarios, los cuales tengan la finalidad de que la autoridad lo *anule lisa y llanamente o para efectos* (como acostumbra *resolver y decir* algunos tribunales federales).

Sin embargo, puede suceder, como a menudo acontece, que el Juzgado o Tribunal Federal ampare y proteja al quejoso en contra del acto reclamado y que éste (que en un principio se consideró ya *definitivo*), por virtud del amparo, *sea anulado o revocado lisa y llanamente o para el efecto de que se dicte uno nuevo* en el que se respete la garantía constitucional violada (*para que se modifique el anterior*); es decir, deje de producir efectos (y a la postre resulte que *no decidió ni resolvió ni concluyó* el expediente, trámite, proceso o procedimiento).

Las palabras o conceptos *definitivo* y *definitividad* no están usadas aquí en el sentido estricto (técnico) de la palabra, sino tan sólo en un *sentido amplio*.

Algunos expositores, por analogía a lo que sucede en relación con el amparo, expresan que el principio de definitividad, en cuanto a la materia administrativa, comprende dos aspectos: por una parte, deben agotarse los recursos administrativos propiamente dichos *para que el acto administrativo adquiera definitividad*; por la otra, si este *acto definitivo* admite otro medio de defensa legal de carácter ordinario —no el juicio de amparo—, debe agotarse dicho medio de impugnación judicial para poder interponer, en su caso, el juicio de amparo en su contra.

No obsta a la conclusión expresada lo manifestado antes, si se insiste en que debe advertirse la naturaleza *análoga* del concepto o término *definitivo*. La *definitividad*, en los casos anteriores (amparo - recursos administrativos) (hablando con *cierta* licencia) es mucho muy especial: no se trata de una *definitividad absoluta*, sino tan sólo de una *relativa* (*provisional o contingente*).

e) En conclusión, puede decirse (en materia administrativa) que, si un acto o resolución administrativos, por virtud de un recurso de esa índole, pueden ser anulados o revocados (*lisa y llanamente o tan sólo para efectos*), desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico, no debería decirse que los mismos son *definitivos* o firmes, sino que son tan sólo *provisionales o contingentes*. Lo mismo puede decirse cuando el acto o resolución es confirmado (necesita que se confirme, que se dé firmeza al acto, para que adquiera, técnicamente, *carácter definitivo*).

previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establecer para atacarlo, ... sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente...". Ver Héctor Fix Zamudio en *Estudio de los recursos administrativos*.

"El principio de definitividad, en cuanto a la materia administrativa, comprende dos aspectos diferentes, es decir, por una parte el agotamiento de los recursos administrativos propiamente dichos, pero si el acto administrativo *definitivo* admite otro medio de defensa legal de carácter ordinario —por oposición al amparo que debe estimarse extraordinario— debe agotarse este medio de impugnación judicial, ... sólo hasta que el tribunal respectivo dicte la sentencia correspondiente puede acudir al amparo directo." (*Ibidem*).

2. En el campo administrativo —fiscal, en especial, existe una figura típica que se conoce comúnmente como *la caducidad* de las facultades de las autoridades fiscales.

a) Hasta antes de las reformas hechas al artículo 88 del Código Fiscal de la Federación, se consideraba que el plazo para la extinción (caducidad) de las facultades de las autoridades fiscales, al interponerse un recurso en contra de alguna resolución que estableciera alguna supuesta *obligación* a cargo de un causante, corría desde el día siguiente a aquel en que se hubiera producido el *hecho generador* del *posible crédito* hasta el momento en que se resolviera el recurso interpuesto en contra de dicha resolución.

El Tribunal Fiscal de la Federación dijo en alguna ocasión, *con toda corrección técnica*, que el plazo de caducidad de que *habla* el artículo 88 del Código Fiscal de la Federación *corre* desde el día siguiente al día en que se *produjo* el hecho generador del crédito fiscal hasta el momento en que la autoridad fiscal *determine* el crédito, *en forma definitiva, dentro del ámbito total de sus atribuciones, incluyendo en él la tramitación del recurso administrativo*.¹⁵

Las facultades del fisco federal, dice la ley (artículo 88 del Código Fiscal), consisten fundamentalmente en determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales y verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones. Dichas facultades *se extinguen en un término de cinco años, "no sujeto a interrupción ni suspensión"*.

La extinción de esas facultades es lo que se ha llegado a conocer, unánimemente, como *caducidad*.

La caducidad (extinción de facultades) es una institución de *carácter procedimental*, pues se refiere, como digo, a facultades de las autoridades administrativas fiscales y su ejercicio efectivo está supeditado a que se realice dentro del término señalado; transcurrido el cual, aquéllas se extinguen.

El término de extinción de las facultades de las autoridades fiscales para actuar (de acuerdo con el original artículo 88), no podía en manera alguna *ser interrumpido ni suspendido*. Esto era (y sigue siendo) justificable, pues constituía (constituye) un principio de *seguridad jurídica* (garantía) para los particulares, ya que éstos, al término de los cinco años indicados, tendrían la certeza de que las autoridades fiscales no podrían ya ejercitar sus facultades.

(El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha dicho, antes y aún después de las reformas al artículo 88 del Código Fiscal: "precisamente la institución de la prescripción fiscal extintiva (sic) tiene por objeto evitar la demora de las autoridades fiscales en actuar, de

¹⁵ Juicio de nulidad 555/66, de la Quinta Sala y 3801/72, de la Primera Sala; así como el juicio de amparo DA-225/70, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el A. en R. 18/79 del Segundo Tribunal.

Juicio de nulidad 611/70, Primera Sala.

manera que, cuando no lo hacen oportunamente, los causantes puedan a su vez actuar con tranquilidad y seguridad jurídicas. *Resultaría extraordinariamente inicuo y por ende contrario a la garantía de equidad* establecida en el artículo 31, fracción IV, constitucional, que, interpuesto el recurso y garantizado el crédito, *las autoridades pudieran demorar infinitivamente* (sic) la *resolución del asunto*, sin que el causante pudiese tener la tranquilidad y seguridad de que su situación jurídica se podría diferir (sic) con el transcurso del tiempo. Ver D.A. 814/77).

Como indiqué, el ejercicio de sus facultades por las autoridades administrativas fiscales no se agota ni se efectúa técnicamente en su totalidad con la resolución *primaria o provisional* que se dicte en el expediente o procedimiento administrativo correspondiente, sino tan sólo con la que se llegue a dictar, en su caso, en el recurso interpuesto en contra de aquélla, por la propia autoridad administrativa. (Una resolución administrativa dictada por una autoridad de ese carácter, que, siendo legalmente recurrible, hubiera sido recurrida, técnicamente no pone fin al expediente o procedimiento iniciado dentro del ámbito de su atribución o competencia. No puede decirse, por lo mismo, que la autoridad ejerció y agotó *en definitiva* sus facultades).

También dije antes que la facultad de resolver un recurso forma parte integrante de la que corresponde a la autoridad para resolver (*en definitiva*) los expedientes o procedimientos administrativos de su competencia.

De acuerdo a ello y dentro del correcto *espíritu* del original artículo 88 del Código Fiscal, se estimaba que, mientras no hubiera resuelto el recurso interpuesto en contra de una *resolución suya*, no podía decirse, por lo mismo, que la autoridad administrativa fiscal hubiera ejercitado y agotado sus facultades legales y el término de extinción de las mismas, que se hubiera iniciado legalmente, continuaba corriendo hasta *que se resolviera el recurso y se notificara legalmente la resolución* dictada en el mismo al particular inconforme.

La Suprema Corte de Justicia, a ese respecto, estableció en jurisprudencia firme y definida (del todo correcta) que, al término de (los) cinco años, las autoridades fiscales no podrían ejercitar las facultades a que se refiere el artículo 88 del Código Fiscal de la Federación, "cualesquiera que sea el estado que *guarde* el procedimiento administrativo que se hubiere iniciado y aún en el caso de que dicho procedimiento haya culminado con la resolución respectiva, *si ésta no se hubiese notificado al afectado antes de concluir el plazo*, ya indicado, de cinco años".¹⁶

No podía ser de otra manera ni parecía que hubiera posibilidad de que fuera; puesto que, a mayor abundamiento, el citado artículo 88 establecía (*y lo establece aún*) que el término para la *caducidad* (extinción de facultades) *no se interrumpe ni se suspende* (*y ésta disposición sólo tenía y tiene aplicación práctica al referirse a los recursos administrativos*).

¹⁶ Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, Tesis Jurisprudencial número 255, páginas 422-423. (Mayo Ediciones).

En efecto, si la imposibilidad de suspenderse o de interrumpirse el término de extinción de las facultades del fisco no se refiriera a los casos en que se interpone recursos administrativos en contra de resoluciones relacionadas con dichas facultades; *la disposición legal no tendría sentido ni aplicabilidad práctica*.

¿En qué otro caso, si no, cabría hablar de *ininterrumpibilidad e insusceptibilidad* del término de caducidad —extinción— de las facultades del fisco?

En relación con lo anterior, cabe añadir que la propia Suprema Corte de Justicia dijo en alguna ocasión que la interposición de recursos contra un cobro fiscal *no suspende* el término de la *prescripción* contra el fisco, ya que el mismo, está en aptitud de violentar la resolución que debe recaer en el negocio, sin que pueda admitirse que *la morosidad* de la autoridad pueda ser motivo bastante para *perjudicar al causante, entreteniendo indefinidamente la resolución* de la controversia, *sin que pueda realizarse la prescripción negativa*.¹⁷

b) En el año de 1978 las autoridades administrativas vieron que el contenido del artículo 88 del Código Fiscal, tal como estaba redactado, podría causarles *problemas y conflictos* ("la caducidad no les era benéfica en forma alguna"). Como consecuencia de ello, la Procuraduría Fiscal de la Federación (al parecer, motivada por el hecho de que varios litigantes pretendíamos que el Tribunal Fiscal aplicase correcta y técnicamente el criterio derivado del artículo 88) *promovió la reforma* al Código Fiscal de la Federación.

En el Diario Oficial del día 29 de diciembre de 1978 se publicó la "ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales". La ley incluyó la reforma al artículo 88, en la fracción I, así como la adición de un último párrafo al mismo. Es *elocuente* el contenido del párrafo añadido (para las finalidades de este pequeño y suscito estudio). La adición preceptuaba: "Cuando por *omisión o incumplimiento* de las *formalidades* que legalmente debe revestir una resolución o un procedimiento en materia fiscal, una u otro *fuere revocado en recurso administrativo* o anulados en juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la autoridad que emitió la resolución o siguió el procedimiento impugnados deberá reponerlos. Por *excepción* a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, entre la notificación de los actos impugnados y la notificación de su reposición, *se suspenderá el transcurso del plazo de caducidad*".

Como puede comprenderse, la reforma sólo sirvió de hecho para corroborar la firmeza (así como la *corrección técnica*) de los criterios y de los argumentos hechos valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En efecto, de acuerdo con la norma de interpretación y de aplicación establecida por el artículo 11 del Código Fiscal Federal, técnica y correctamente, se deducía del párrafo añadido: 1. El término (plazo de caducidad, en los casos de resoluciones o procedimientos impugnados en recursos administrativos, por regla general, no podía interrumpirse ni suspenderse. 2. El plazo de caducidad, por única

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación, 5a. Epoca, Tomo LVI, página 1498.

excepción, solamente podía suspenderse en el *único caso* (supeusto) establecido en la adición. Este *único caso* consistía en que la posibilidad de suspensión del transcurso del plazo de caducidad sólo podía darse cuando, mediante un recurso administrativo o un juicio de nulidad, una resolución o un procedimiento fueren revocados o anulados por omisión o incumplimiento de las formalidades legales esenciales. En otras palabras, el plazo de caducidad establecido por el primer párrafo del artículo 88 sólo podía suspenderse (en el caso de resoluciones o procedimientos impugnados en recursos administrativos) cuando, habiéndose hecho valer la omisión o el incumplimiento (*única y exclusivamente*) de las formalidades legales, la resolución o el procedimiento fueren revocados (recurso administrativo) o anulados (juicio de nulidad).

3. Por deducción lógico-jurídica (y a contrarios sensu), podía concluirse que, *en todos los demás casos* (en los que no se hubiera hecho valer la omisión o el incumplimiento de formalidades), la caducidad no se suspendía ni mucho menos, se interrumpía. 4. El espíritu y la intención de la adición permitían concluir (con adecuada técnica jurídica) que *en los demás casos*, en los cuales no operaba la suspensión de la caducidad, la autoridad administrativa *debía dictar la resolución* correspondiente (en el recurso administrativo) y *notificarla* legalmente al recurrente, dentro del término legal establecido (cinco años, computados en la forma indicada), para evitar que *se extinguieran sus facultades*. La conclusión anterior llevaba a corroborar (confirmar) el criterio establecido de que una resolución (acto) administrativo, impugnada mediante un recurso de esa índole, no puede (ni debe) considerarse definitiva (firme) y de que, como consecuencia lógica, mientras la autoridad administrativa competente no dicte la resolución correspondiente en el recurso y la notifique debidamente, no puede considerarse que (técnica y legalmente) haya ejercitado en definitiva sus facultades legales.¹⁸

c) La autoridad administrativa corroboró que la *modificación* promovida había resultado prácticamente contraproducente y como consecuencia, la Procuraduría Fiscal Federal promovió de nueva cuenta otra *modificación*.

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979 se publicó otra "ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales". En dicha ley se incluyó una nueva *reforma* al artículo 88 del Código Fiscal Federal, por virtud de la cual se *derogó* el párrafo adicionado por la ley de 29 de diciembre de 1978 y en su lugar se incluyó otro, cuyo texto (aún en vigor) es el siguiente:

"Ejercidas las facultades y notificada en tiempo la resolución, si ésta quedare sin efectos como consecuencia de un medio de defensa legal, el término

¹⁸ "12.4 Suspensión de la caducidad. La reforma al Art. 88 del Código Fiscal de la Federación publicada en el DO-29-XII-78, dispone que cuando por omisión o incumplimiento... Es censurable dicha reforma, toda vez que es la autoridad administrativa la culpable de haber emitido un acto administrativo que fue revocado por la misma autoridad o anulado por el Tribunal Fiscal de la Federación y por tanto se sacrifica al contribuyente que nada tuvo que ver con dicha nulidad". Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, México, 1981, páginas 597-598.

de extinción de las facultades comenzará a partir de la resolución que ponga fin a la controversia."

La redacción del párrafo demuestra, entre otras cosas, una falta de técnica legislativa adecuada, así como las patentes deficiencias hasta de redacción gramatical en que incurren las autoridades que preparan proyectos de nuevas legislaciones o de reforma o modificaciones a las vigentes. El párrafo no tiene *hilación lógico-jurídica* ni precisa técnicamente a cuáles supuestos debe referirse. Sin embargo, tomando en consideración las vicisitudes que ha sufrido el *pobre* artículo 88 del Código Fiscal, puede concluirse que su contenido hace referencia preponderante al caso de recursos administrativos interpuestos en contra de resoluciones (actos) relacionadas con las facultades de las autoridades administrativas fiscales.

La Procuraduría Fiscal de la Federación, en una demostración de su prepotencia contundente, consiguió que los legisladores declararan (en contra de la adecuada técnica jurídica), al menos así lo parece, que la autoridad *ejerce* sus facultades al emitir la resolución (*primaria y provisional*) que servirá, en su caso, de materia (preponderantemente) al recurso administrativo y que, una vez resuelto el mismo (o cualquier *medio de defensa legal*), si la resolución dictada en él deja sin efectos la resolución impugnada, el término para la extinción de las facultades administrativas *comienza* (¿de nuevo?) a partir de la notificación de la resolución definitiva dictada en el medio de defensa legal utilizado por el particular.

Esta monstruosa barbaridad antijurídica anula prácticamente el efecto más relevante derivado de la correcta y adecuada interpretación del párrafo inicial del artículo 88 del Código Fiscal Federal. La principal consecuencia que se derivará de la nueva (vigente) *modificación* será la consistente en que la autoridad administrativa pretenderá no tener límite de tiempo alguno para resolver un recurso administrativo interpuesto en contra de una resolución (acto) emitida por ella. Podrán transcurrir cinco, diez, veinte, treinta o más años sin que se resuelva el recurso y se notifique la resolución dictada y ello no será problema para la autoridad; ésta podrá gozar de la facultad *legal* de "entretener indefinidamente la resolución de la controversia, sin que pueda realizarse la extinción de sus facultades". No va a importar que la autoridad sea morosa y que su morosidad perjudique a los administrados (puesto que *la ley lo autoriza*); no va a tener caso tratar de evitar la demora de las autoridades fiscales en actuar; la tranquilidad y la seguridad jurídicas de los gobernados no van a importar para nada, si la autoridad no actúa oportunamente; las autoridades fiscales podrán demorar indefinida e infinitamente (sic) la resolución de asuntos ventilados en recursos administrativos, aún a pesar de que dicha demora afecte la tranquilidad y la seguridad jurídica de los causantes y aun cuando resulte contraria a las garantías reconocidas en favor de los gobernados por la Constitución Política Federal.¹⁹

¹⁹ "12.5. Interrupción de la caducidad. Una reforma que entró en vigor en 1980 dispone una causa de interrupción de la caducidad, que viene a desvirtuar aún más la naturaleza de

d) Se dirá que existe un remedio para evitar la catastrófica consecuencia anterior, el cual está establecido en la propia ley: la llamada "resolución negativa ficta" (previsto por el artículo 92 del mismo Código Fiscal). Al respecto, opino que la *negativa ficta*, más que benéfica, prácticamente resulta perjudicial (de hecho) para los administrados. La negativa ficta constituye de hecho un beneficio exorbitante para la administración pública; un *premio* a la morosidad de la autoridad y a la abstención de cumplir sus deberes. La negativa produce únicamente que la autoridad se vuelve morosa e incumpla sus deberes, *más de lo debido*, puesto que tiene la seguridad de que, mientras no resuelva el recurso, cuando más, se considerará que lo resolvió en sentido negativo. La negativa ficta sería un beneficio real y efectivo para los administrados si se estableciera que, transcurrido un plazo (que podría ser mayor al indicado), la resolución se considerara fictamente favorable para el recurrente.

Cabe añadir que no es obligatorio para los particulares el "hacer valer la negativa ficta" (demandar judicialmente la nulidad de la "resolución negativa dictada fictamente" por la autoridad que conoce del recurso administrativo) y repito, la disposición produce (casi exclusivamente) que la autoridad se valga de su contenido para dejar de cumplir *tranquilamente* el deber que le impone la ley de resolver los recursos que se interpongan válidamente en contra de sus resoluciones (actos).

La interposición de la "negativa ficta", finalmente, de hecho anula los efectos y los beneficios que puede producir la figura de la caducidad en favor de los particulares.

IX. EPÍLOGO

1. Los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la administración, es decir, tienen el poder de exigir a ella que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y de que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin de que las mismas indiquen. (Gabino Fraga). El derecho anterior necesita ser protegido adecuada y debidamente, otorgando a los administradores los medios legales procedentes, que pueden consistir primordialmente en el establecimiento de los recursos administrativos necesarios y en la precisión exacta del régimen jurídico aplicable.

Sin embargo, es necesario que el establecimiento de los recursos adminis-

esta institución... Es decir, hay una causa de interrupción puesto que el inicio del plazo de caducidad empieza a correr de nuevo, inutilizándose el que haya corrido. Es criticable esta disposición porque no prejuzga si el resultado del medio de defensa legal fue favorable al contribuyente...". (*Ibidem*).

trativos y del régimen jurídico aplicable a ellos no se convierta en una *trampa* de hecho para los particulares; ya que, en la actualidad, en múltiples ocasiones, los afectados por actos o resoluciones administrativas deben buscar afanosamente (y en muchos casos, sin conseguir el éxito deseado), entre un conjunto desordenado de disposiciones específicas, el medio de impugnación correspondiente.

2. Sería de desear que, en nuestro medio, las autoridades administrativas comprendieran adecuadamente el fundamento de los recursos administrativos y que los dejaran de considerar como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la emisión del acto o de la resolución que deba considerarse definitiva y que las resoluciones que se pronunciaran no se limitaran a confirmar en sus términos el acto o la resolución impugnados, lo cual hace presumir que los funcionarios o sus superiores jerárquicos se consideran obligados a defender indiscriminadamente a la administración pública a la cual pertenecen, a través de un criterio de lealtad muy mal entendido, si se toma en cuenta que la propia administración pública no constituye una entidad transpersonal y que el fin último de todas las disposiciones jurídicas se dirige (*debe dirigirse*) a la persona humana. (Héctor Fix Zamudio).

En la concepción anterior influye también el *subdesarrollo* en el cual se encuentra la responsabilidad jurídica de la administración pública por los actos indebidos de sus funcionarios y sus representantes. Se ha comprobado que en los estados en los cuales tal responsabilidad es y puede hacerse efectiva las mismas autoridades administrativas se encuentran interesadas en revisar sus actos a través de los recursos, con el fin de evitar todo proceso judicial y la condena derivada de la responsabilidad consiguiente.

3. Es de desear, también, que las autoridades administrativas comprendan que los recursos y los medios de defensa en general han sido creados para otorgar a los administrados medios legales de facilitar la defensa de sus derechos y que tales medios no deben ser tratados con tal *rigorismo* que los convierta en trampas procesales, las cuales, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. (Primer Tribunal Colegiado en Material Administrativa del Primer Circuito).

No debe estimarse que la intención del legislador fue la de crear un laberinto en el cual se extraviaran los afectados por resoluciones administrativas. Su intención fue la de establecer los medios necesarios y adecuados para lograr, en un estado de derecho, la solución de los conflictos y controversias administrativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ignacio Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1979.
 Ignacio Burgoa O., *El juicio de amparo*, México, 1981.
 Ignacio Burgoa O., *El estado*, México.
 Humberto Briseño Sierra, *Derecho Procesal Fiscal*, México, 1975.

- Humberto Briseño Sierra, "Competencia de los tribunales administrativos". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1966.
- Jaime Cadena Rojo, "Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966.
- Antonio Carrilo Flores, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, México, 1973.
- David Cásares Nicolin, *Apuntes de Teoría General del Estado*. Escuela Libre de Derecho, México.
- Juventino V. Castro, *Lecciones de garantía y amparo*, México.
- Carlos Cortés F., "La definitividad de las resoluciones administrativas". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966.
- Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, México, 1981.
- José Diego Espinoza R., *Curso de derecho administrativo*. Apuntes de clase. Escuela Libre de Derecho, México.
- Héctor Fix-Zamudio, "Estudio de los recursos administrativos". En *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, 1972.
- Héctor Fix-Zamudio, "Organización de los tribunales administrativos". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966.
- Héctor Fix-Zamudio, "Principios esenciales del proceso fiscal federal mexicano". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966.
- Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, 1973.
- Gabino Fraga, "El sistema político federal y la descentralización administrativa". En *Desconcentración Administrativa*, México.
- Dolores Heduan Virués, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971.
- Ignacio Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, 1960.
- Eduardo Riofrío J., "La validez y eficacia del acto administrativo y la extensión del principio de caso juzgado en el procedimiento tributario". En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966.
- Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, 1968.
- Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1968.
- Informes rendidos a la Suprema Corte de Justicia por su presidente en turno.*
- Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, tesis de ejecutorias 1917-1975, *Apéndices al Semanario Judicial de la Federación*.

ALGUNOS PROBLEMAS PROCESALES DERIVADOS DE LOS DECRETOS DEL 1o. DE SEPTIEMBRE DE 1982

JOSÉ BECERRA BAUTISTA

El primero de esos Decretos establece la Nacionalización de la Banca Privada y el segundo el Control Generalizado de Cambios.

Debo aclarar, ante todo, que no estudiaré problemas de constitucionalidad o de legalidad porque esos aspectos han sido materia de los juicios de amparo ya interpuestos y de diversas críticas y opiniones de distinguidos miembros del foro.

Me limito sólo a plantear algunos de los muchos aspectos de carácter procesal.

1. *Los activos expropiados son propiedad de la Nación.* En todo procedimiento judicial, el titular de la acción que se ejercita debe tener la legitimación activa por su vinculación con el derecho sustantivo que se hace valer.

Al expropiarse, a favor de la Nación, los bienes de las instituciones de crédito privadas se mencionaron, entre otros, expresamente: "activos, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles".

Esto significa que todos los créditos que las instituciones expropiadas tengan a cargo de sus acreditados, han pasado a ser propiedad de la Nación, así como los títulos de crédito otorgados a favor de esas instituciones, que son bienes muebles.

2. *Representación de la Nación en juicio.* El Art. 3o. fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales establece que son bienes de dominio privado de la Federación los muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación y el Art. 7o. otorga competencia exclusiva a los tribunales de la Federación para conocer de los juicios civiles así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales bien sean de dominio público o de dominio privado.

Finalmente, el Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye competencia al Procurador General de la República para que intervenga en todos los negocios en que la Federación fuese parte, por sí o por medio de sus agentes.

En consecuencia, la Nación es la única que puede promover en juicio para valer los derechos derivados de los activos y bienes muebles de la Banca ex-