

LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

José Antonio Lozano Díez

Sumario: I. Introducción; II. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo; III. Naturaleza jurídica del recurso administrativo; IV. Comentarios a la nueva ley federal de procedimiento administrativo.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 4 de agosto de 1994 apareció publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respondiendo a las políticas de simplificación y formalidad de la Administración Pública Federal, así como a la cada vez más urgente necesidad de unificación de los recursos administrativos de los particulares como medio apto para la defensa de los particulares ante ella.

La tendencia seguida en nuestro país durante el transcurso de muchos años ha sido de un engrandecimiento creciente de la Administración Pública, lo que significa al mismo tiempo una creciente complejidad de la misma, aun cuando la Administración denominada paraestatal ha sufrido a lo largo de los últimos años importantes reducciones consistentes de manera principal en la enajenación a particulares de empresas de participación estatal mayoritaria.

Lo anterior significa en la práctica severas complicaciones para los particulares, que ante el *maremágnum* de disposiciones administrativas ven afectada en muchos casos su esfera de garantías individuales por un estado de incertidumbre jurídica al no ser capaces de conocer a fondo su situación frente a la Administración, con lo que la creación de esta ley había sido insistentemente reiterada por diversos especialistas en la materia.

Por otro lado es importante comentar que por lo que se refiere a los recursos regulados por diversas leyes administrativas, éstos se encontraban en ocasiones reguladas deficiente o contradictoriamente, lo que acentuaba de forma singular el estado de incertidumbre jurídica de los particulares.

Si bien es cierto que la nueva ley posee grandes deficiencias debido a que su proceso de creación no fue realmente tan pausado y organizado como para elaborar un ordenamiento congruente y completo; no cabe duda de que es un primer paso muy importante para avanzar no tan sólo a un sistema jurídico en el que se regule el procedimiento administrativo, sino a un sistema de justicia administrativa capaz de responder a los reclamos actuales.

Dentro de nuestra legislación de tradición judicialista, la insigne figura del juicio de amparo ha sido sin duda la garante por excelencia de la esfera de garantías de los particulares; sin embargo, para muchos es difícil acudir a esta vía como la solución óptima por lo que se vuelve necesario crear cada vez más instituciones que protejan de manera más adecuada y más al alcance de las particulares su esfera de garantías, así como perfeccionar las instituciones existentes, que van desde procedimientos adecuados y uniformes que respeten las garantías de los administrados hasta los medios de defensa aptos frente a la propia administración. En este sentido se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Agrario, se aumentó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y actualmente se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión todavía queda un largo camino por recorrer en lo que se refiere a jurisdicción administrativa para lograr tener una Ley de Procedimiento Administrativo armónica, así como Tribunales de lo Contencioso Administrativo, todo ello a nivel tanto local como federal.

La pretensión del presente trabajo es dar un marco básico del procedimiento administrativo como garantía de seguridad jurídica para

los particulares, así como ubicar el recurso administrativo como medio de defensa apto ante la Administración Pública para posteriormente hacer algunos comentarios a la nueva ley.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Administración Pública

La administración pública constituye con su organización, las relaciones de los órganos que la componen entre sí, y las relaciones de los administrados con aquéllos, el objeto de estudio del derecho administrativo que surgió como disciplina jurídica después de la consumación de la revolución francesa ¹.

El enorme fenómeno de crecimiento de la administración pública al grado de prácticamente confundir el término gobernado con el de administrado dentro del Estado, ha repercutido en la ampliación del campo de estudio del derecho administrativo, aun con la actual tendencia que se ha seguido en nuestro país, al igual que en otras partes del mundo, de disminución de las actividades desarrolladas hasta todavía hace pocos años por empresas de participación estatal mayoritaria y algunos otros órganos.

En el estudio de la administración pública podemos advertir que se han desarrollado procesos de reforma administrativa y se han creado nuevas instituciones que se dan dentro del derecho administrativo vigente y que se caracterizan sobre todo en tiempos cercanos por la búsqueda de eficiencia administrativa y la salvaguarda de los derechos humanos ².

¹ Cfr. Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p.13.

² Fix Zamudio, Héctor, **El Juicio de Amparo**, México, Porrúa, 1964, pp.56-57.

El concepto «régimen legal de la administración» sintetiza la correspondencia entre el estado de derecho y la administración, e implica la ordenación de las actividades y funciones de la administración pública al texto de la ley. Dada la vaguedad con que ha sido formulada, para algunos, dicha alocución coincide con todo el derecho administrativo; sin embargo, se concreta en los medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública ³.

En realidad, el principal punto de discusión existente entre los promotores de la intervención estatal en los diversos ámbitos de la vida social y aquellos que se oponen a ella, se encuentra en el hecho de que el aumento de las actividades de la Administración dentro del ámbito de la esfera jurídica de los administrados, así como su mayor control en la conducción del desarrollo de los países, ha traído como consecuencia, por un lado, el «desgaste» de los organismos gubernamentales, por lo que la legitimidad de los regímenes democráticos puede resultar disminuida a los ojos de los gobernados, como por el otro, la ineficiencia para poder llevar los destinos del país a buen término, ya que absorbe funciones que no le corresponden y para las cuales no está realmente diseñado ⁴.

Lo anterior ha traído como consecuencia la neoliberalización de la actividad estatal, que significa en nuestro país al momento actual, la desincorporación y reprivatización de actividades que eran propias del Estado, o que siéndolo de los particulares llegaron a serlo del Estado.

Actualmente nos encontramos en un proceso en el que se revierten las tendencias estatistas de hace todavía poco tiempo; ello significa transformaciones en todos los ámbitos de la vida humana, ya sea cultural, político, económico, etc., y que al decir de García-Pelayo,

³ Cfr. García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, **Derecho Administrativo**, 9a. ed., Madrid, 1961, p.524.

⁴ Cfr. García de Enterría, Eduardo, **Revolución francesa y administración contemporánea**, Madrid, Taurus, 1972, pp.88 y ss.

«son más profundas que las grandes divisiones políticas del planeta»⁵, lo que nos da la pauta para poder hablar de la imperiosa necesidad de reestructuramiento del derecho administrativo a fin de revertir la tendencia existente en el pasado, de alejar cada vez más del administrado la posibilidad de tener una relación clara con la Administración como manejar un medio de defensa claro y a su alcance, lo cual en nuestra opinión es un derecho elemental.

2. Procedimiento Administrativo

Cuando se emite un acto administrativo se cumplen determinadas formalidades que son caminos fijados por la Ley y estructurados genéricamente en los preceptos constitucionales.

A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y que son necesarias para su creación es a lo que se ha dado el denominar procedimiento.

De forma exclusiva el procedimiento administrativo condiciona jurídicamente el acto administrativo; los requisitos técnicos que también utiliza la administración son ajenos al Derecho⁶. Por otro lado es conveniente mencionar que las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo, no deben confundirse con los del proceso contencioso administrativo, ya que las primeras se refieren al acto en sí mismo, y las segundas a su control; es de este modo que el procedimiento administrativo únicamente es el preámbulo de la justicia administrativa⁷.

La esencia del procedimiento administrativo radica en que es el modo de formación de la voluntad en Derecho Público, en el campo de la administración.

⁵ Cfr. García-Pelayo, Manuel, *op.cit.*, *supra* nota 4, p.29.

⁶ Cfr. Royo Villanueva, Segismundo, «El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, Tomo 49, p.118.

⁷ Cfr. Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, p.466.

De esta manera podemos concebir al procedimiento administrativo como la «serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final que es la declaración administrativa»⁸.

Es el modo de conducir hacia el acto administrativo que se establece tanto en beneficio del particular como de la administración; para el primero es garantía de seguridad jurídica en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, y para la segunda es mayor eficiencia y jurídico su actuar en beneficio de su propio prestigio.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Si la instauración por el Estado de unos órganos encargados de recoger y actuar las pretensiones es una consecuencia de la prohibición de la autodefensa, cuando las pretensiones se deducen frente a la administración la existencia de esos órganos constituye la única posibilidad de la actuación de la pretensión⁹. Porque frente a una entidad pública investida de todas las prerrogativas del poder, que monopoliza el aparato coactivo, resultaría imposible cualquier forma de actuación directa, y con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en su conjunto como para la de cada uno de sus miembros, los órganos administrativos del Estado son constantemente reestructurados con la finalidad de ejercer sobre ellos un control administrativo más amplio. Para ello se han reestructurado los remedios administrativos, o en su caso se han creado otros más idóneos que permitan armonizar las exigencias del Estado, que actúa como representante de los intereses individuales de los miembros de la comunidad política sin excesos, restableciendo el equilibrio entre autoridad y libertad.

⁸ Cfr. Olivera Toro, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 1988, pp.218 y ss.

⁹ Cfr. González Pérez, Jesús. «El proceso administrativo y la Constitución», en **Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XXVIII, núm. 109, enero-abril de 1978, pp.51 y 52.

Los privilegios de que goza la administración pública en un régimen administrativo —el privilegio de la decisión ejecutiva y la acción de oficio— se traducen en un sistema de autodefensa para la composición de los litigios administrativos. La administración pública tiene potestad para dirimir los conflictos jurídicos que se plantean con las personas que con ella se relacionan mediante actos obligatorios y ejecutivos. La intervención jurisdiccional viene después. Dictado el acto administrativo, los tribunales verificarán hasta qué punto la administración pública ha ejercido o no debidamente sus potestades. El control judicial se produce *a posteriori* ¹⁰.

Los ordenamientos jurídicos suelen regular, como presupuesto del proceso o como simple potestad del particular afectado, unos medios de impugnación ante la propia administración, que son los recursos administrativos. Recursos, en cuanto se deducen en relación con una decisión del órgano público; administrativos, en cuanto se deducen ante un órgano de ese carácter.

Gabino Fraga define al recurso administrativo como:

«(...) medio legal 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 administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo» ¹¹.

Por otro lado, Alfonso Nava Navarrete lo caracteriza como un procedimiento desarrollado dentro de la esfera de la administración y no como un juicio o vía jurisdiccional que deba promoverse ante un tribunal, aunque dicho procedimiento se encuentra estructurado en forma similar al proceso judicial ¹².

¹⁰ Cfr. González Pérez, Jesús, «La justicia administrativa en México», **Revista de Derecho Procesal Iberoamericana**, 1972, p.769 y ss.

¹¹ Cfr. Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p.14.

¹² Cfr. Nava Negrete, Alfonso, **Derecho Procesal Administrativo**, México, Porrúa, 1959, pp.88-89.

IV. COMENTARIOS A LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Antecedentes

La Ley publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, de fecha 4 de agosto de 1994 entrará en vigor el 1o. de junio de 1995.

Realizada con mala técnica jurídica en virtud de que el proyecto original fue recortado y modificado en varias ocasiones sin que ello se hiciera con congruencias se compone de seis títulos que de manera general regulan los actos administrativos, de forma detallada el procedimiento administrativo así como el recurso llamado «de revisión» que sustituye la multiplicidad de recursos previsto en las leyes administrativas materia de la propia ley.

Este ordenamiento legal modifica esencialmente el sistema de Derecho Administrativo de nuestro país al regular el procedimiento administrativo de manera general de un modo parecido al de otros países del mundo como Austria, siendo por un lado supletoria de los diversos procedimientos existentes en las leyes administrativas especiales, a la vez que es suplida por el Código Federal de Procedimientos Civiles y derogatoria por lo que se refiere a los diversos recursos establecidos en ellas.

Por lo que se refiere a la técnica jurídica empleada por el legislador es importante comentar que es bastante deficiente, al grado de no tan sólo poseer artículos contradictorias, sino inclusive fracciones o párrafos repetitivos dentro de un mismo precepto legal.

En virtud de lo anterior es importante mencionar que, aun cuando la propia ley prevé su supletoriedad respecto de las leyes administrativas que regulan, el artículo tercero transitorio establece que para el caso de los procedimientos que se encuentren en trámite al momento de entrar en vigor la ley, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento anterior o por la aplicación de la nueva ley, lo cual en vez de supletoriedad se entiende como derogación.

La ley regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y excluye de su campo de aplicación a ciertas materias por su naturaleza o su grado de avance legislativo y especialización a juicio del legislador, como lo son la fiscal únicamente por lo que se refiere a contribuciones y las accesorias que deriven directamente de aquéllas, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria, justicia laboral, el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, así como los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de ésta.

2. El Acto Administrativo

La ley no contempla una definición de que se debe entender por acto administrativo; sin embargo, en su artículo 3 establece en 16 fracciones, algunas de ellas inclusive repetidas, cuáles son los elementos y requisitos del acto administrativo.

De esta manera, en el propio artículo 3 se establecen, de la Fracción I a la XV, requisitos que podríamos denominar «de fondo»; y de la Fracción XII a la XVI, requisitos «de forma».

Por lo que se refiere a los efectos jurídicos que puede suponer la omisión de alguno de estos elementos y requisitos del acto administrativo, la nueva ley hace una distinción por demás novedosa en nuestro sistema administrativo entre nulidad y anulabilidad y que en cierta medida nos recuerda la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa del Derecho Civil.

Sin embargo, la ley no es clara al establecer los efectos jurídicos de la nulidad y la anulabilidad; pareciera ser que lo único que queda claro es que la declaración de nulidad a diferencia de la de anulabilidad produce efectos retroactivos. Aun con lo anterior, el artículo 6 de la ley establece que el acto nulo será subsanable, lo cual nos parece un absurdo ya que además de dejar al particular en estado de incertidumbre va

en contra del criterio tan insistentemente emitido por el Poder Judicial sobre la nulidad de los actos viciados de origen. Por otro lado la ley no deja claros los efectos de un acto declarado anulable, ya que éste se considerará válido y gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, por lo que en la práctica no existe diferencia real entre un acto declarado anulable y uno que no lo es.

También es importante mencionar la falta de técnica jurídica del legislador al establecer como requisito del acto administrativo, así como de su notificación, la mención de los recursos que procedan, ya que al establecer un sistema de recurso esto se vuelve innecesario.

Por lo que respecta a la publicidad que se les debe dar a los actos administrativos, el artículo 4o. de la Ley, aunque repetitivo, establece que los de carácter individual deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** únicamente cuando así lo establezcan las leyes respectivas, y los de carácter general en todos los casos para dar oportunidad a los interesados en hacer observaciones a las medidas propuestas dentro del plazo previsto en las leyes especiales, o en su defecto, dentro de los sesenta días siguientes al de su publicación.

Asimismo, el ordenamiento prevé que el acto administrativo de carácter individual será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o judicial, y se extingue por las siguientes causas:

- a) Cumplimiento de su finalidad;
- b) Expiración del plazo;
- c) Cuando su formación esté sujeta a condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- d) Acaecimiento de condición resolutoria;
- e) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público;
- f) Por revocación cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Por último es importante mencionar que la ley no prevé los modos de extinción del acto administrativo de carácter general.

3. El Procedimiento Administrativo

La ley regula el procedimiento administrativo, o sea «la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa» en el Título Tercero de la ley mediante once capítulos, regulada en algunas partes de manera muy parecida al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación.

De este modo, el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Asimismo, el artículo 15 establece, los requisitos que deberán contener las promociones de los particulares, y el 16 el límite de la actuación de la administración frente a estos últimos.

Por otro lado, se establece que es el caso de que no se conteste al particular en un plazo de cuatro meses se producirá la negativa ficta, a menos que las leyes especiales prevean afirmativa ficta; igualmente se incluye un nuevo elemento muy interesante para el caso de que se recurra la negativa ficta y no se conteste en un plazo igual al establecido para ésta: la resolución se considerará confirmada en sentido negativo, lo que significa la celeridad para el caso de resoluciones que se impugnen por la vía administrativa.

Otro concepto interesante para la materia que regula esta nueva ley consiste en la caducidad por falta de impulso procedimiento por parte del particular interesado en caso de ser imputable a éste previa advertencia de la administración en un plazo de tres meses y en contra de la cual procederá el recurso previsto en la propia ley. Igualmente opera la caducidad para los procedimientos iniciados de oficio en el plazo de 30 días posteriores a la expiración del previsto para dictar resolución.

Por lo que se refiere a los interesados es importante que a diferencia de la disposición respectiva del Código Fiscal de la Federación, en la nueva ley no se prohíba la gestión de negocios.

Por otro lado es importante mencionar que la nueva ley prevé la existencia de excusas y recusaciones para el caso de que la decisión del funcionario público responsable se vea afectada por algún motivo personal; sin embargo, el hecho de que exista algún servidor público que se encuentre en alguna de las causas de impedimento para emitir resolución y lo haga, ello no significa necesariamente la invalidez del acto administrativo, pero da lugar a responsabilidad administrativa. Aunado a lo anterior las resoluciones a las recusaciones promovidas por los particulares no admiten recurso en contra, aunque se puede alejar en la impugnación en contra de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Para el caso de términos y plazos se sigue un sistema igual al establecido en el Código Fiscal de la Federación de días hábiles para el caso de que el término se cuente por días y días naturales para el caso en que el término se cuente por plazos de mes a mes o de año a año. Para el caso de términos contados en días hábiles se excluyen los días oficiales de descanso así como las vacaciones de carácter general publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**.

Con respecto a este último punto es importante mencionar que en la práctica la suspensión de términos por vacaciones generales suele presentar conflictos. Asimismo y cuando así lo requiera el asunto, de oficio o a petición de parte la autoridad podrá habilitar días y horas hábiles las establecidas y en su defecto, las comprendidas de las 8 a las 18:00 horas.

La nueva ley establece en su artículo 33 el derecho –que difícilmente reconocen en la práctica las dependencias de la Administración Pública Federal– de conocer el estado de tramitación del procedimiento administrativo, salvo casos excepcionales.

Por lo que toca a las notificaciones, tratándose de citarlos, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y resoluciones administrativas definitivas, éstas podrán realizarse personalmente, algún medio por el cual se pueda comprobar fehacientemente la recepción de las mismas como lo es entregado por mensajero, correo certificado con acuse de recibo y en el que erróneamente se incluye el telefax y por edicto cuando se desconozca el domicilio del interesado. Asimismo se prevé un sistema de impugnación de notificaciones para aquéllas irregularmente practicados copiado del establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Con relación a la iniciación del procedimiento, el escrito de promoción se presentará ante las oficinas competentes, en caso de presentarse ante una incompetente ésta se lo turnará a la competente, en ningún caso se podrá rechazar un escrito en las unidades de recepción de documentar. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales correspondientes o disponer en su caso de su acumulación.

Es importante mencionar que la nueva ley dispone de plazos para hacer observaciones previas a la interposición de algún medio de defensa tanto en la tramitación de procedimiento administrativo como en su terminación; de este modo el artículo 56 establece que concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán a disposición de los interesados las actuaciones, para que en su caso formulen lo que erróneamente denomina la ley «alegatos» en un plazo no inferior a cinco ni mayor a diez días; igualmente el artículo 59 establece un plazo no superior a diez días una vez terminado el procedimiento administrativo para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime convenientes; por otro lado, tratándose de visitas de verificación, los visitados a quienes se haya levantado acta podrán formular observaciones en la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado; y por último, el artículo 72 de la Ley otorga al particular un término de quince días a partir de la notificación de que se ha iniciado en su contra un procedimiento para

la importación de una sanción para que éste exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas conducentes.

El procedimiento administrativo termina por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Su resolución;
- b) El desistimiento;
- c) La renuncia al derecho en que se funde la solicitud;
- d) La declaración de caducidad;
- e) La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas;
- f) El convenio de las partes en los casos permitidos por la ley.

Por otro lado, el artículo 61 de la ley prevé una especie de «válvula de escape» al establecer que en aquellos casos de emergencia o urgencia que lo ameriten, la autoridad administrativa podrá emitir el acto sin sujetarse a las disposiciones de la propia ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

Por lo que se refiere a visitas de verificación, el artículo 62 de la ley establece la posibilidad de que cualquier autoridad administrativa en el campo de las materias reguladas por la ley podrán realizar visitas de verificación, que podrán ser ordinarias (en días y horas hábiles) y extraordinarias (en cualquier tiempo).

En nuestra opinión, el artículo 62 mencionado en el párrafo anterior está viciado de inconstitucionalidad en virtud de que el segundo párrafo del artículo 16 constitucional establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios, de policía, y exigir documentación en materia fiscal y no así de forma general.

Una novedad interesante, fruto del pronunciamiento que ya existía por diversas instancias judiciales, tratándose de visitas en materia fiscal, es que para identificarse el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función.

4. Infracciones y Sanciones Administrativas

La ley establece de forma enunciativa las sanciones administrativas, ya que en realidad cada una de ellas debe encontrarse prevista en la ley administrativa especial, aún con lo anterior prevé ciertas reglas sobre dichas sanciones relativas a los criterios que se deben tomar en cuenta para su imposición, así como los límites de éstas.

Asimismo establece la caducidad para imponer sanciones en un plazo de cinco años a la que erróneamente denomina «prescripción» que únicamente se interrumpirá si el infractor impugnare los actos de la autoridad administrativa y hasta en tanto no exista resolución definitiva.

5. Medidas de Seguridad

La ley establece la posibilidad de adoptar medidas de seguridad para proteger la salud y seguridad públicas en las leyes administrativas especiales; asimismo, en el caso de visitas de verificación se podrán adoptar para corregir irregularidades y hasta en tanto duren éstas.

6. Recurso de Revisión

La nueva ley establece un recurso administrativo de carácter general ordinario lo que termina con la multiplicidad de recursos dispersos por las leyes administrativas especiales, y que como mencionábamos anteriormente es un primer paso para integrar un sistema de justicia administrativa completo en nuestro país.

El artículo 83 del ordenamiento legal establece el recurso como optativo, lo que significa mayores posibilidades de defensa para los particulares que pueden escoger entre dicho recurso y el tribunal administrativo o en su caso el juicio de amparo indirecto. Lo anterior es importante, ya que el recurso administrativo tiene la desventaja de que la administración se convierte en Juez y parte, por lo que las

posibilidades de obtener una resolución favorable al particular se vuelven menores que si se recurriera a un verdadero tribunal; sin embargo en ciertos casos puede resultar más conveniente por celeridad acudir al recurso como una vía apta de defensa.

Lo ideal en este caso sería buscar alternativas que atrajeran a utilizar esta vía antes que los tribunales como lo ha sido en materia fiscal el término de cinco meses para garantizar el interés fiscal.

El plazo para interponer el escrito que contenga el recurso es de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiese surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra; dicho escrito deberá contener:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige;
- b) El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiese, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones;
- c) El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- d) Los agravios;
- e) En su caso copia de la resolución o acto que se impugna y su notificación;
- f) Pruebas;
- g) Documentos que acrediten la personalidad cuando se actúe a nombre de otro o de personas morales.

Asimismo se prevé la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Se solicite expresamente;
- b) El recurso sea procedente;
- c) No se siga perjuicio del interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- d) No se ocasionen daños y perjuicios a terceros, a menos que se garanticen;
- e) Tratándose de multas, o recurrente garantice el interés fiscal de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

Los artículos 88, 89 y 90 establecen las causas de desechamiento, improcedencia y sobreseimiento; asimismo la autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- a) Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente;
- d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto en favor del recurrente.

La resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios; sin embargo, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto imputando bastará con el examen de dicho punto. Igualmente se prevé la suplencia de la queja para lo siguiente:

- a) Corregir los errores que adviertan las autoridades en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.
- b) Se dejarán sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta la autoridad una ilegalidad manifiesta y los agravios sean suficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que considerará ilegal el acto y procesar el alcance de la resolución. Asimismo en el caso de modificación la resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen, y si la modificación es parcial se precisará ésta, además de que no se podrán modificar o revocar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

El artículo 94 prevé para el caso del recurso la negativa ficta al establecer que el recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, lo que es un gran adelanto en la rapidez con que el particular puede obtener una resolución al acto impugnado, ya que en la práctica

tratándose de los diversos recursos previstos en las distintas leyes administrativas, el tiempo de emisión de la resolución era en ocasiones exageradamente largo ya sea por el cúmulo de expedientes de la autoridad o negligencia de esta última.

Es importante hacer mención del artículo 95 de la ley, ya que introduce una nueva institución muy benéfica al particular consistente en la facultad discrecional de la autoridad de dejar, sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

Sin embargo el segundo párrafo del artículo establece que esta declaración no constituirá recurso y deja a salvo los derechos del particular para interponerlo, pero consideramos que contrariamente al espíritu del precepto no suspenderá la ejecución del acto.

Por último el artículo 96 otorga un plazo al particular no inferior a cinco días ni mayor a diez para presentar en su caso pruebas supervenientes.