



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**



CLAVE 8793-09

**“LA FACULTAD DE REPONER EL
ACTO ADMINISTRATIVO AÚN EXISTIENDO
VICIOS DE FONDO EN EL PROCEDIMIENTO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS ARTEAGA TORRES

ASESOR:

LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

CELAYA, GTO.

NOVIEMBRE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES: POR SU ESFUERZO Y ALIENTO.

AL LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ: POR SU INVALUABLE APOYO Y DEDICACIÓN EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MIS CATEDRATICOS: POR LOS CONOCIMIENTOS Y EL APOORTE BRINDADOS DURANTE EL TRANSCURSO DE MI CARRERA PROFESIONAL, EN ESPECIAL A LOS LICENCIADOS JUAN JOSE MUÑOZ LEDO RÁBAGO, ROBERTO NAVARRO GONZÁLEZ, RICARDO KINNEY HERNÁNDEZ Y ARMANDO MANCERA MENDOZA.

INDICE.

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO. EL ESTADO

| | |
|---|----|
| 1.1. Nociones Jurídicas del Estado..... | 1 |
| 1.2. Elementos del Estado..... | 4 |
| 1.3. Teoría de la Personificación del Estado..... | 9 |
| 1.4. Base Jurídica-Política Fundamental del Estado..... | 10 |
| 1.5. Función y Finalidad del Estado..... | 11 |
| 1.5.1. Funciones del Estado, Formal y Materialmente consideradas..... | 13 |
| 1.6. La Organización de Poderes en el Estado Mexicano..... | 14 |
| 1.7. Vinculación de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal con la estructura y funciones del Estado Mexicano..... | 17 |

CAPÍTULO SEGUNDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

| | |
|--|----|
| 2.1. Antecedentes de la Administración Pública..... | 19 |
| 2.2. Concepto de la Administración Pública Federal..... | 20 |
| 2.3. Estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 30 |
| 2.3.1. De la Administración Pública Centralizada..... | 31 |
| 2.3.2. De la Administración Pública Paraestatal..... | 33 |
| 2.3.3. Relación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 34 |

CAPÍTULO TERCERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|----|
| 3.1. Teoría del Acto Jurídico..... | 36 |
| 3.2. Conceptos del Acto Administrativo..... | 49 |
| 3.3. Características del Acto Administrativo..... | 53 |
| 3.4. Efectos del Acto Administrativo..... | 56 |
| 3.5. El Acto Administrativo Perfecto..... | 59 |
| 3.6. El Acto Administrativo Ilegal..... | 68 |
| 3.7. Extinción del Acto Administrativo..... | 73 |

CAPÍTULO CUARTO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

| | |
|---|-----|
| 4.1 Concepto y Características del Recurso Administrativo..... | 74 |
| 4.2. El Recurso contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo..... | 76 |
| 4.3. Los Recursos Administrativos en Materia Tributaria..... | 83 |
| 4.4. Los Recursos Administrativos en Materia De Seguridad Social..... | 91 |
| 4.5. Los Recursos Administrativos en Materia Económica..... | 100 |
| 4.6. Los Recursos Administrativos en Materia De Responsabilidades..... | 103 |

CAPÍTULO QUINTO

LA ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

| | |
|---|-----|
| 5.1. Nociones Generales de Nulidad en el Derecho Administrativo | |
| Mexicano..... | 105 |
| 5.2. La Nulidad establecida en la Ley Federal De Procedimiento | |
| Administrativo..... | 107 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo expuesto en esta tesis, está compuesto por un total de cinco capítulos.

En el primero de ellos, se estudia al Estado, desde su personificación, la base jurídica que en nuestro país sustenta, los elementos que conlleva, sus funciones y finalidad, así como la división de poderes en que se estructura.

En el segundo se aborda a la Administración Pública Federal, empezando por sus inicios, siguiendo con su división, y, terminando con la regulación que sobre ella se establece.

En el tercer capítulo se analiza el acto administrativo, desde su perspectiva general, sus características y efectos, hasta llegar a sus formas de extinción.

En el cuarto se desarrollan los principales recursos en materia administrativa, detallando sus efectos, hipótesis de procedencia y en general, todo lo relacionado con su substanciación.

Por último, en el quinto se entra al fondo del problema a tratar, de una manera simple y concisa, en virtud de que este fue previamente sometido a escrutinio y, en este capítulo se toca su fin.

La pretensión de este trabajo es la demostración de que es incorrecto que la Autoridad Administrativa reponga su procedimiento, aun cuando existen vicios de fondo en su actuar, pues ello implica dejar en Estado de Indefensión al Particular.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO

1.1 NOCIONES JURÍDICAS DEL ESTADO

Las palabras Estado y derecho se confunden y es posible que se fundan en un solo concepto.

Lo dijo Hans Kelsen: "El Estado es la personificación del orden jurídico"¹ ¿Qué quiso expresar con ello? Que el derecho se materializa en el Estado y éste a su vez actúa a través de los órganos de gobierno, esto es, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Podríamos decir que el Estado se cristaliza en el momento mismo en que dos o más hombres aceptan normas para reglar su convivencia, y esos ordenamientos son diferentes a los morales y a los religiosos, al ser heterónomos, coercibles, externos y bilaterales.

De lo anterior se infiere que el Estado moderno es laico, porque permite todas las religiones pero ninguna de ellas es la oficial.

Podríamos mencionar como excepciones algunos gobiernos islámicos en que las ordenanzas religiosas van de la mano con las establecidas por la autoridad. Claro que estos países por fortuna constituyen una excepción en el mundo contemporáneo.

Históricamente, podemos decir que la génesis del Estado moderno arranca en Grecia y se perfecciona en Roma.

Sócrates, Platón y Aristóteles hicieron importantes aportes al tema que nos ocupa, mencionando como formas de gobierno a la República, título de una de las obras más famosas de Platón; así como a la dictadura y la democracia.

Ellos hablaron con pensamientos que se entrelazan, de la democracia como gobierno del pueblo, de la tiranía como el mando de unos cuantos y de la república que en la opinión platónica tiende al socialismo: hablaron también del gobierno de los mejores, representado por los sabios, los filósofos y los poetas.

¹ KELSEN, Hans. *Teoría del derecho y del Estado*, 27 ed., Ed. Porrúa, México, 1996, p. 26.

En Roma los anteriores conceptos se depuran y obtienen un sólido andamiaje jurídico, con cambios que van desde gobiernos republicanos hasta dictaduras encabezadas por jefes militares destacados.

Estas concepciones griega y latina predominaron en Europa hasta la caída del imperio romano de occidente, siendo substituidas por nociones de Estado que trajeron los pueblos vencedores de los Romanos tales como los visigodos, los sajones y otras tribus que al terminar con el imperio de los cesares impusieron nuevas formas al Estado.

Esas manifestaciones del gobierno persisten hasta la edad media y se transforman con la llegada del renacimiento, cuando nuevamente las doctrinas griega y romana definen la constitución del Estado.

En la primera mitad del siglo XVIII, Europa fue el centro del universo y Francia la primera potencia de Europa occidental. Durante el gobierno de Luís XIV se vio, como nunca antes, cómo el régimen de un solo hombre podía ser aceptado tan fácilmente. El principio monárquico y absolutista de los reyes llegó a su total plenitud.

El siguiente paso histórico ocurre con el Enciclopedismo y la Revolución Francesa acaecidos en 1789.

La Revolución Francesa es el punto de partida de todo liberalismo y el principio de la Edad moderna, también implicó la identificación de la idea de "Nación".

En esa etapa se afirman conceptos fundamentales como el de la división de poderes que le da el golpe de muerte al absolutismo real. Se subordina la iglesia al gobierno y se establece la teoría de los pesos y contrapesos de Montesquieu.²

Mención especial merece Juan Jacobo Rousseau con su gran obra intitulada ***El contrato social,*** en la que afirma que el Estado y el derecho son producto de un acuerdo entre los hombres, quienes ceden simultáneamente parte de sus derechos y obligaciones hacia los demás.

Así, afirmó Juan Jacobo: "Dándose el hombre a todos, no se da a ninguno".³ Con estos pensamientos, se pone fin al argumento convenenciero de los reyes quienes afirmaban que su poder dimanaba

² SECONDAT, Charles-Louis, *Del espíritu de las leyes*, 39ª ed., Tomo I y II, Ed. Sarpe. España, 1984, p. 676.

³ ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Ed. Sarpe, España, 1983, p 42.

de dios y que ellos eran representantes de la divinidad en la tierra y por tanto no estaban obligados a rendir cuentas de sus actos, más que a un ser superior.

Las ideas fundamentales acerca del Estado preconizadas por la revolución francesa, llegan hasta nuestros días con muy escasa variantes que informan el *corpus* jurídico estatal de la mayoría de las naciones.

Es importante también mencionar el periodo que va de 1917 hasta la caída del muro de Berlín en que los países de Europa del este instauraron el socialismo con efectos devastadores para las libertades de sus pueblos y con una negación absoluta de los derechos del ser humano.

En esos regímenes el Estado lo era todo y el individuo nada. Cancelaron la creatividad individual y la iniciativa de los hombres para con su trabajo, obtener niveles dignos de bienestar y convivencia.

En la actualidad, el Estado se debate ante el desafío de conciliar libertad con justicia y atacar la pobreza sin menoscabar los principios de libre mercado, que han llegado a su expresión máxima, con el fenómeno de la integración económica.

Sin duda alguna lo mas notable que se ha dado en la actualidad, respecto a la estructura y funcionamiento del Estado, se esta registrando en el viejo continente con la formación de la unidad europea.

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que es un acontecimiento jurídico fascinante y tal vez único en el devenir de los siglos.

Mediante esa forma estatal, se ha empezado a formar una idea de aldea global; los países europeos están homologando el valor de sus monedas, otorgando la ciudadanía comunitaria y dan pasos firmes en el funcionamiento del parlamento europeo así como en la creación de tribunales internacionales para dirimir controversias entere los Estados signantes.

No es una tarea fácil la que estos países se han echado a costas, desde el punto de vista jurídico y económico, porque este proyecto implica la conservación de las identidades nacionales con la cesión de derechos, en aras de una comunidad de países.

La historia de la integración europea puede ser interpretada como el establecimiento de una democracia a escala continental que no se identifica con un solo Estado y que se realiza de manera progresiva, basándose en dos componentes fundamentales: La legitimidad popular y el desarrollo del constitucionalismo.

Es fácil darse cuenta que en el segundo elemento y especialmente en el Estado de derecho es donde se ha logrado un desarrollo envidiable. Pero también en el primero ha habido un gran impulso con la elección del Parlamento europeo por sufragio universal y la aparición de fuerzas políticas y jurídicas transnacionales.

Se ha avanzado mucho, pero quizás todavía ese proceso jurídico nos depare sorpresas en el futuro.

De lo expuesto brevemente, se infiere que al inscribirse el Estado en lo social no es inmutable, pues los hombres lo han ido transformando y por desgracia no estamos seguros de que no sea susceptible a retrocesos y modificaciones, proveniente de los intereses de las potencias mundiales, en especial de los Estados Unidos de Norteamérica; así como del gran poder económico y social que tienen las corporaciones transnacionales.

1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

En la teoría clásica son la población, el territorio y el gobierno, como una triada indisoluble.

La población de México es heterogénea, es decir, una mezcla de personas de distintos orígenes y con diferentes creencias y costumbres. La mayoría de sus habitantes son mestizos, esto es, personas que llevan unida la sangre blanca e indígena.

La población está constituida por todos los habitantes de un país sujetos a la potestad del Estado, pueden ser nacionales o extranjeros. Los mexicanos pueden serlo por nacimiento o por naturalización.

Los mexicanos por naturalización son extranjeros de origen, pero que acuden a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través de ciertos trámites obtienen la "carta de naturalización".

Son extranjeros los que no poseen las calidades establecidas en el artículo 30 de la Constitución federal; es decir, los que no son mexicanos ni por nacimiento ni por naturalización.

Otra clasificación los ubica en ciudadanos y no ciudadanos, lo cual establece también diferencias entre ellos, respecto de sus derechos y obligaciones ante el Estado.

Un ejemplo de obligación ciudadana sería la de votar y ser votado.

Igualmente, la población se clasifica en mayores y menores de edad, disfrutando los primeros de la capacidad de ejercicio y los últimos de la capacidad de goce. Esta distinción también implica un trato diferente cuando se es sujeto del derecho penal.

Hasta hace algunos decenios también se establecían diferencias en función del sexo, pero éstas desaparecieron con la igualdad jurídica del hombre y la mujer que los equipara en derechos y obligaciones mutuas así como la recepción del mismo trato por la ley vigente.

Los extranjeros como todos los individuos que habitan en el territorio nacional, gozan de los derechos públicos subjetivos, con limitaciones jurídicas como la que se actualiza en la compra de propiedades en zonas fronterizas o de playa; o acotamientos políticos, como el de hacérseles abandonar el país, de manera inmediata y sin juicio previo, por conducto del presidente de la República, si él considera pernicioso su estadía en el territorio nacional. (artículo 33 de la Constitución General de la República).

El territorio está constituido por el ámbito espacial de validez del orden jurídico, como lo afirma Hans Kelsen.⁴ Comprende además de la superficie terrestre el subsuelo, el mar territorial, que en el caso de México se extiende hasta 200 millas mar adentro y el espacio aéreo cuya altitud se regula muchas veces en función de convenios internacionales, así como la población es el ámbito personal de aplicación de las leyes el territorio es el ámbito material, en el que se ejerce la soberanía del estado con exclusión de los demás.

Debemos mencionar que la territorialidad ya no es tan rígida como antaño, y que en virtud de tratados internacionales, los Estados se obligan ante otros, aunque estén más allá de sus fronteras.

Un caso típico lo constituye el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Estados Unidos Canadá y México, en virtud del cual se contrajeron derechos y obligaciones iguales y tripartitas.

⁴ KELSEN, Hans, op cit., p.38.

Las partes integrantes de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son las siguientes:

I.- Las treinta y un entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán Zacatecas y el Distrito Federal.

II.- Las islas adyacentes en los mares.

III.- Las islas de Guadalupe y Revillagigedo.

IV.- La plataforma continental.

V.- Las aguas de los mares territoriales.

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, conforme al derecho internacional.

El gobierno es el elemento del Estado encargado de llevar a cabo los fines jurídicos del mismo, en sentido amplio es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines.

Ante la razón de Hegel, Gobierno era la "institucionalización del interés común y la defensa de los conflictos jurídicos tanto internos como externos".

Para José López Portillo, gobierno es "el conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo que orienta la conducta recíprocamente condicionada, de quienes se organizan con un fin político".⁵

México es un país republicano, por lo tanto el poder radica en el pueblo; Al respecto la Constitución federal, en su numeral 39, dispone que: "La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar y modificar su forma de gobierno".

⁵ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, 3ª ed., Ed. Botas, México, 1976, p.489.

Asimismo, el citado ordenamiento jurídico establece en su artículo 40 que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unida en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Es menester señalar también lo estipulado en el artículo 41 de la misma disposición, en que se dicta, que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Existen dos postulados que, de acuerdo a la Teoría de la Organización del Gobierno Mexicano, deben tenerse presentes:

A) El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49 constitucional);

B) Los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (artículo 115 de la Constitución federal).

Es importante dejar claro y recalcar que el poder del Estado es uno solo y, al tener funciones que cumplir, crea diversos órganos y divide aquel poder en tres para un ejercicio fáctico que tienda a cumplir sus fines.

Como ya lo mencionamos, el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en los siguientes tres poderes:

1) El Poder Legislativo, el cual de acuerdo al artículo 50 de la Constitución federal, se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

Este poder se encarga en *lato sensu* de la iniciativa y elaboración de leyes y decretos.

El artículo 52 de la Constitución federal indica que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el

principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados según el principio de representación proporcional; El mismo ordenamiento, en su numeral 56, estatuye que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

- 2) El Poder Ejecutivo, que tiene un solo representante en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución general, que será electo cada seis años, de manera directa, imposibilitado legalmente para ser reelecto; y cuya principal función en términos generales es la de cumplir y hacer cumplir los ordenamientos emanados por los tres poderes, así como ser el titular máximo de la Administración Pública Federal.
- 3) El Poder Judicial, que como su etimología lo indica, es el encargado de dictar el derecho como bien lo dijeron los tratadistas romanos.

El artículo 94 de la Constitución federal estipula que su ejercicio será a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina de este poder, con excepción de la Suprema Corte, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Tiene como función primordial resolver controversias y en un número bastante menor cuestiones de jurisdicción voluntaria. Resuelve litigios entre particulares mediante la observancia de un proceso que culmina con el dictado de una sentencia.

Los particulares pueden acudir ante él en igualdad de derechos o bien con diferencias derivadas de la edad o el estado de salud mismas que subsana la ley para dejar a los contendientes en situaciones igualitarias.

1.3 TEORÍA DE LA PERSONIFICACIÓN DEL ESTADO

Dicho estudio sostiene que el Estado es la encarnación del orden jurídico, esto es, que ambos conceptos se confunden ya que donde existe el Estado habrá un conjunto de disposiciones legales que serán el fundamento del primero.

El régimen jurídico se establece con la existencia de una norma fundamental que rige a la sociedad y que dimana de la voluntad mayoritaria de ésta.

El Estado personifica a la norma jurídica porque de ella extrae su presencia y la obligación permanente de velar por la salvaguarda y aplicación del orden jurídico.

Podríamos decir que del Estado se deriva el gobierno, y junto con el concepto de soberanía constituyen los pilares fundamentales, sobre los cuales se asienta la convivencia social.

El Estado tiene además una connotación supranacional porque así como los individuos forman parte de la sociedad, el estado se integra en lo Internacional.

Así, podemos mencionar al Estado español, al francés, al mexicano, etc.; cada uno de ellos rige en sus respectivos países y los representa en sus relaciones con los demás. Así como los individuos celebran convenios, el Estado puede firmar tratados internacionales, con entes jurídicos de su mismo valor. Para realizarlos, el Estado mexicano requiere apegarse a lo dispuesto por su Constitución y recibir la aprobación de la Cámara de Senadores, en su calidad de representante del pacto federal.

En la celebración de los tratados, el poder ejecutivo, es quien representa al estado, mientras los otros dos poderes actúan en el ámbito de sus atribuciones para que el tratado se apegue al derecho nacional.

No es concebible la noción de Estado sin la de soberanía y su derivación principal, la independencia.

Así pues, sin independencia no hay estado, porque ésta lo coloca en una situación de igualdad con cualquier otro.

El Estado existirá mientras se de el orden jurídico. Por eso se afirma que violentar el estado de derecho debilita y vulnera la soberanía de los

estados porque hace posible que poderes fácticos pongan en duda la gobernabilidad representada por el estado.

Después de la Constitución que le da origen, el Estado es la figura de mayor entidad jurídica, a la cual deben subordinarse los individuos y las organizaciones.

1.4 BASE JURÍDICA-POLÍTICA FUNDAMENTAL DEL ESTADO

Un Estado al lograr su Independencia, hace surgir una figura jurídica-política llamada **soberanía**, la cual, en una primera idea, evoca la negación de cualquier poder superior al Estado, en ella se encarna la voluntad suprema del mismo, y le otorga autonomía respecto a los demás, la cual consiste en la facultad que tienen las organizaciones políticas para crear sus leyes y actuar conforme a ellas.

El Estado, al ser una forma de organización jurídica, se encuentra regulado por una norma suprema llamada Constitución.

El anterior ordenamiento jurídico comprende: "Las Reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal".

Nuestra Constitución se clasifica en dos partes:

A) Parte dogmática, la cual regula la relación entre el Estado mexicano y sus gobernados. En esta sección se encuentran 29 artículos que consagran los derechos fundamentales del hombre.

B) Parte orgánica, que rige la estructura, el funcionamiento y la organización del Estado, a través de los artículos comprendidos entre el 30 y el 136.

La característica esencial del Estado es la de organizarse a sí mismo, en un momento determinado, a través de un Congreso constituyente en el que determina sus facultades, se limita a través de un poder público y se organiza en una República representativa, democrática y federal.

De lo anterior se colige la Supremacía de la Constitución, al emanar de ella el Poder Público, lo cual obliga a las autoridades de los tres niveles

de Gobierno a ejercer su actividad de acuerdo con sus mandatos y en concordancia con sus principios.

El Supremo Poder de la Federación se divide en tres, ante la necesidad de establecer un Sistema mediante el cual se instituya un equilibrio en el ejercicio de las Facultades y Obligaciones del Estado.

México, influenciado por las ideas de los ilustrados franceses, adopta este principio de división de poderes, por vez primera, en la Constitución de 1824.

Cabe mencionar que el poder del Estado es uno solo. Lo que se divide son los órganos que ejercen ese poder y las funciones que se les atribuyen.

Las Instituciones del estado deben actuar de manera coordinada y no invadir la esfera de acción de otra, aunque en ocasiones puedan realizar materialmente funciones que formalmente le correspondan a otras.

1.5 FUNCIÓN Y FINALIDAD DEL ESTADO

Los **fines del Estado** se pueden resumir en el *bien común* que, en cuanto se refiere a toda la población, se convierte en *bien público* .

Para conseguir ese bien público, el Estado se vale de los siguientes medios:

- 1.- Resguarda el orden, la paz y la seguridad de la nación.
- 2.- Organiza la conducta de los sujetos de derecho mediante normas jurídicas.
- 3.- Ejerce un poder directo sobre los ciudadanos, a través de órganos cuyas competencias están señaladas en una Constitución general.

Las **funciones del Estado** son las diferentes formas en que se manifiesta la voluntad del Estado para alcanzar sus fines.

Las funciones y finalidades del Estado, tradicionalmente han sido clasificadas en tres, lo que da origen a la división de poderes.

Así pues, las funciones y finalidades del Estado se dividen en tres ejercicios: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

La creación de leyes y la declaratoria o concesión de derechos y/u obligaciones, pertenece en ese orden a los poderes legislativo y judicial; mientras que el desarrollo material y cultural de la población son parte de la función ejecutiva.

México observa un régimen presidencial, en el cual ha existido preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes.

FUNCIÓN Y FINALIDAD LEGISLATIVA

El Poder Legislativo está encargado de proponer y elaborar leyes o decretos, así como vigilar las acciones de los otros poderes.

Está compuesto por un grupo de representantes populares que tienen entre sus facultades el proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar iniciativas de ley presentadas por ellos, las legislaciones locales o el poder ejecutivo federal.

A través de la emisión de leyes y decretos, este poder va creando el marco jurídico, en el quedan reguladas las principales relaciones económicas, políticas y sociales del país, como son las leyes que determinan la propiedad, algunos mecanismos políticos y sociales susceptibles de influir en la distribución de la riqueza, etc.

Dentro del ámbito federal, las dos cámaras integrantes de este poder, son conocidas como el Congreso de la Unión.

FUNCIÓN Y FINALIDAD JUDICIAL

Esta actividad, también llamada jurisdiccional, está impelida para salvaguardar el estado de derecho al encargarse de dirimir en los tribunales los conflictos jurídicos suscitados por la correcta o incorrecta aplicación de una ley.

Coadyuva al mantenimiento del imperio del derecho, al erigirse como un órgano imparcial, con la capacidad de resolver conflictos de intereses en la población.

FUNCIÓN Y FINALIDAD EJECUTIVA

Su realización tiende al cumplimiento de leyes con el objetivo de que a través de diversos actos, realizados por sus diferentes dependencias, se llegue a una armonía y paz social.

Inmersa en esta función, encontramos a la función administrativa, de la cual hablaremos en seguida, pero por el momento podemos mencionar que tiene dos aspectos, uno formal referido a la actividad que realiza el Estado por medio de los órganos que dependen directa o indirectamente del ejecutivo, bajo esta perspectiva, será administrativo todo acto producido, por ejemplo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y otra material cuando se considera únicamente a la naturaleza del acto, que debe de ser de tipo administrativo, sin que intervenga con el fin de resolver una controversia –función judicial- y sin que pretenda establecer un orden jurídico –función legislativa-, como ejemplo se puede citar la expedición de una licencia para el funcionamiento de un negocio.

1.5.1 Funciones del Estado, formal y materialmente consideradas

Es importante señalar que los actos de autoridad se pueden clasificar en dos criterios: formal y material.

Desde la óptica *formal*, se atiende exclusivamente al órgano de donde emana el acto; en cuanto al punto de vista *material*, se estudia la naturaleza intrínseca del acto, con independencia del órgano que lo haya originado.

Por lo anteriormente expuesto, la función legislativa la realiza el Estado, con apego en el artículo 70 de la Constitución federal, que estipula que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto; sin embargo, su actividad no se agota en la creación de leyes, sino que también puede constitucionalmente emitir actos administrativos en sentido lato; o en sentido estricto con un contenido político, económico y administrativo. Como ejemplos de estas funciones se encuentra la de erigirse en colegio electoral ante la falta absoluta del presidente de la República.

Con respecto al Poder Ejecutivo, el Presidente de la República cuenta con facultades legislativas, establecidas por el numeral 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para estructurar y organizar a través de reglamentos, las dependencias a su cargo.

Asimismo, es importante en relación con el tema central de este estudio, la **función jurisdiccional** mediante la cual las **autoridades administrativas**, substancian los recursos administrativos previstos en la legislación mexicana, como medios de defensa otorgados a los particulares, para impugnar dentro de la Instancia Administrativa, los actos o resoluciones de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada, que les causen una lesión en sus intereses jurídicos.

Dichos recursos, aún cuando doctrinariamente son analizados como una forma de auto tutela o control por parte del Estado respecto de su propia actuación, en su regulación se asemejan a un juicio o procedimiento contencioso administrativo.

Lo anterior nos lleva a afirmar que hay recursos administrativos cuyo procedimiento se lleva en forma de juicio y, por lo tanto, conlleva una función materialmente jurisdiccional pero formalmente administrativa.

Por lo que corresponde al Poder Judicial federal, la Constitución general regula una serie de actos que puede emitir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de naturaleza intrínsecamente administrativa; como los nombramientos de los magistrados y de los jueces de distrito a través del Consejo de la Judicatura Federal, así como el cambio de adscripción de los mismos o la vigilancia de sus actividades.

1.6 LA ORGANIZACIÓN DE PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista.

El monarca español tenía el poder absoluto. Concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial. El centralismo fue la expresión jurídica-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como cosa natural.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal.

El término república ha tenido en el devenir histórico, diversas acepciones, de las cuales, la que se asemeja mas al espíritu de los constituyentes de Querétaro, es la idea que conceptualmente opone la república al poder monárquico.

De acuerdo con el tratadista, Felipe Tena Ramírez, en su obra intitulada, Derecho Constitucional Mexicano, el "Republicano es el Gobierno en el cual la Jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular". Es en la figura del jefe de Estado donde radica la mayor diferencia entre ambos sistemas políticos; mientras que en el monárquico permanece el titular hasta su muerte o abdicación y la detentación del poder se transmite mediante sucesión dinástica, mientras que en el gobierno republicano, el pueblo es quien elige a su gobernante, mismo que ocupara el cargo por un tiempo limitado.

En la elección de jefe de estado que se da en el sistema republicano, a través de la voluntad general, se origina el vínculo con la democracia, la cual como forma de gobierno, involucra la participación ciudadana como fuente legítima de poder.

Además de las características enunciadas anteriormente, la Constitución le asigna a nuestro estado una estructura federal.

El federalismo nació en los Estados Unidos de Norteamérica, como un modelo de organización política que de manera práctica resolvió pugnas entre lo regional y lo federal.

Nuestro federalismo es el resultado de una decisión fundamental y soberana del pueblo, expresada en el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución federal de 1824.

La idea de dar a las provincias de aquel entonces, autonomía y órganos de gobierno propios, no obedeció al deseo de imitar instituciones ajenas, sino a una dolorosa experiencia interna que arrancó el centralismo colonial y que culminó con el fraccionamiento de la Republica.

El Estado federal en nuestro país, presenta un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución, que crea a su vez tres tipos de órdenes jurídicos:

el Federal, el de las Entidades Federativas y el Municipal.

Los anteriores órdenes jurídicos son distintos en cuanto a competencia, pero iguales en el sentido de subordinación a una norma general suprema.

Las entidades federativas, tienen la facultad de crear su propio derecho, pudiendo elaborar su propia constitución, sin más límites que los establecidos por la constitución federal.

La Constitución de cada estado es obra de un congreso constituyente convocado para dicho efecto en la entidad respectiva, la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales, ejecutivos, legislativos y judiciales, establecidos por aquélla.

El municipio también es autónomo y cuenta con un poder ejecutivo propio, ya que aunque tiene facultad de elaborar reglamentos, la creación de leyes se origina en el Congreso Local o Federal, de acuerdo a la materia.

A manera de equiparación a un sistema judicial encontramos en este orden, juzgados municipales pertenecientes al poder ejecutivo, ya que las controversias de orden judicial se dirimen en tribunales locales o federales.

Para Kelsen,⁶ el Federalismo es una forma de descentralización, que se lleva a cabo a través de tres categorías. La primera corresponde a la comuna o municipio, el cual goza de cierta autonomía administrativa. El segundo se identifica con la provincia autónoma, cuya constitución le es impuesta por el estado dominante. La tercera categoría la integra un Estado miembro o federado que goza de autonomía constitucional.

De manera sencilla, podemos mencionar que el concepto de federalismo es la unión de las entidades federativas de un país que ceden parte de su soberanía para formar un ente superior a ellas.

⁶ Kelsen, Hans, *op. cit.* p. 56.

1.7 VINCULACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERALES CON LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO

Según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre las entidades federativas y la Federación; la segunda, entre los poderes de la federación. Es la segunda a la que nos referiremos en este apartado.

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo lo hace a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material; Dejando en claro que se considera necesario el análisis de la relación entre ambos para el estudio que nos ocupa.

Dos sistemas realizan de, diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de estas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política, de las funciones a su cargo.

El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones ríspidas del Parlamento con una monarquía que él mismo había llevado al trono; posteriormente fue siendo adoptado por otros países del continente.

El sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que supone representante genuino de aquél.

Para llevar a cabo lo anterior, el jefe de gobierno debe designar su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y será el único responsable de los actos del ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública. Porque si el jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros la responsabilidad política debe recaer sobre el gabinete.

Cuando el gabinete cesa de representar la mayoría popular, debe dimitir, para ser sustituido por quienes la detenten, quedando el jefe de gobierno, inmune a los cambios.

Cuando la oposición irreducible entre el jefe del Ejecutivo y el Parlamento, haga suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; esta facultad evita el absolutismo parlamentario.

En el sistema presidencial, el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los secretarios de estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso.

Los actos de los secretarios de Estado son, en principio, actos del jefe de gobierno, pues aquellos obran en representación de este; no hay en el sistema presidencial subordinación del ejecutivo al Legislativo.

Nacido en Estados Unidos, el sistema presidencial se propagó en casi todos los sistemas latinoamericanos.

En México, el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, según el artículo 89 fracción 2ª de la constitución. Dicha facultad es la que imprime a nuestro sistema el carácter de presidencial.

Conforme al artículo 92 todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del secretario de Estado en el acto del jefe de gobierno se conoce en la teoría constitucional con el nombre de refrendo.

En el sistema presidencial, el presidente es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus secretarios, quienes obran en nombre de aquél, y son designados libremente por el mismo.

Una facultad del Congreso, con tintes parlamentarios, en nuestro derecho, emana del artículo 93 de la Constitución general, relativo al informe que los secretarios de Estado, deben rendir ante el primero.

De igual modo, es conveniente señalar el *veto*, el cual es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto, que para su promulgación le envía el Congreso. Este instrumento, se encuentra regulado en el artículo 72 de la Constitución federal

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Acosta Romero relaciona la estructura de relaciones administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde bajo el Régimen de Ramsés, existía un manual de jerarquía; en China 500 años a.C. hubo un manual de organización y gobierno.⁷

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, que se habría de colocar sobre la administración colonial.

Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas de la más grande importancia.

Al consumarse la Independencia Nacional, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Externas e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3º, 27 y 123, se obliga a proteger y promover condiciones de vida favorables para la población. Este esquema constitucional impondrá a la administración pública un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Parte General, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p.228.

2.2 CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El vocablo *administración* tiene su raíz etimológica en el latinismo *administratio, onis* que significa acción o efecto de administrar, voz que a su vez proviene del verbo latino *administrare* y que se define como gobernar, ejercer la autoridad o el mando, en un territorio sobre las personas que lo habitan.

Por su parte, por *público* se entiende aquello que se aplica a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista:

1. **Orgánico.**- Se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa.

2. **Formal o material.**- Bajo este criterio se estudia la actividad que desempeña el órgano o el conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Para Gabino Fraga, bajo el enfoque formal, la administración pública es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades generales.

Por otra parte, el enfoque material, considera a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁸

Con la misma óptica Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional designando el ejercicio de una actividad determinada, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Esto nos da la idea, de que al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa

⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 24ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p.317.

que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan la mencionada actividad.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, y que tiene a su cargo toda la actividad estatal que desarrollan los otros dos poderes. Su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada cuenta con:

- a) Elementos personales,
- b) Elementos patrimoniales,
- c) Estructura jurídica y
- d) Procedimientos técnicos.⁹

La administración pública necesita de entes u órganos que formen y exterioricen la voluntad del Estado. En esa virtud, los órganos de la administración pública son el conjunto de personas morales que cuentan con una estructura jurídica y competencia determinada, a las cuales se les encomienda la ejecución de una actividad determinada del Estado.

Los mencionados órganos pueden pertenecer a la administración pública centralizada, a la descentralizada o paraestatal o, inclusive pueden tener el carácter de autónomos.

La administración pública centralizada es la que constituye el Poder Ejecutivo federal y cuyos órganos son la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica, la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Estado, tales como la Secretaría de Gobernación o la Secretaría de Educación Pública, entre otras.

La administración pública descentralizada o paraestatal está conformada por órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que no pertenecen al Poder Ejecutivo federal, pero que, como lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones y su actuación es evaluada y vigilada por una Secretarías de Estado, forman parte de la administración pública.

Como ejemplo se pueden citar: Petróleos Mexicanos (PEMEX), El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 486.

Además, existen órganos dotados de autonomía que, aun cuando tampoco pertenecen al Poder Ejecutivo federal, tienen el carácter de públicos y forman parte de la administración pública federal. Entre ellos encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), al Banco de México, al Instituto Federal Electoral (IFE) y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En las entidades federativas y el Distrito Federal también existen los tres tipos de órganos mencionados. Como ejemplo se pueden citar a las Secretarías de Estado, entre los centralizados; los Institutos Estatales de Seguridad Social y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, entre los descentralizados, y los Organismos locales de Derechos Humanos, así como algunas universidades estatales, entre los autónomos.

Por su parte, en los municipios también existe una administración centralizada, integrada por el presidente municipal y algunas unidades administrativas, como pueden ser las direcciones de Obras y Servicios Públicos.

Además existe una administración descentralizada, integrada, por ejemplo, por organismos municipales de Agua Potable y Saneamiento o los sistemas municipales para el Desarrollo de la Familia.

Debemos señalar que existen diversas clasificaciones de los órganos de la administración pública, sin embargo, en atención, a la materia específica de su competencia, es posible agruparlos en **órganos fiscales, órganos agrarios, y órganos administrativos**. Cabe señalar que los últimos tienen a su cargo los asuntos que, por exclusión, no pueden incluirse en las materias fiscal o agraria.

Entre los órganos con facultades en materia fiscal, encontramos:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Respecto de los titulares de los órganos de la administración pública, podemos decir que el titular de aquellos, es la persona física que tiene atribuciones para la dirección, fiscalización y buen funcionamiento de un órgano público, y es a través de dicha persona que se concreta y exterioriza la voluntad estatal.

Para referirse a las personas indicadas se han utilizado diferentes expresiones, entre ellas: empleado gubernamental, autoridad, servidor público y funcionario público.

Sin embargo, el término que resulta adecuado y preciso es el de funcionario público, por las siguientes razones:

1.- Empleado gubernamental. Esta denominación se aplica únicamente a quien interviene en la ejecución de los actos.

2.- Autoridad. En este caso, autoridad administrativa, es un término que tiene tres connotaciones:

- a) El propio poder público.
- b) La persona que representa a un órgano de la administración
- c) El órgano de la administración.

3.- Servidor público. Este concepto hace referencia a toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público, tal como se desprende de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.- Funcionario público. Este término está referido al servidor público que ejerce actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental.

Es conveniente señalar que la distribución de competencia de los órganos anteriormente señalados, obedece a una distribución del trabajo de los órganos y puede clasificarse en varios tipos: territorial, por materia, por grado o jerarquía y por cuantía.

También es importante apuntar que existen diversas normas constitucionales y legales que establecen a favor de los particulares una serie de derechos frente a la administración pública.

Asimismo, esas disposiciones imponen a los particulares diversas obligaciones de carácter público, en ambos casos, es muy extenso el número de derechos y obligaciones que existen; sin embargo, en términos generales, respecto a los derechos de los particulares frente a la administración pública, la doctrina utiliza, entre otras, la siguiente clasificación:

- (1) *Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.* Como ejemplo se pueden mencionar los servicios de correo, telégrafo, registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y todo tipo de servicios públicos.

Algunas veces, la autoridad está obligada por alguna ley, previo cumplimiento de determinados requisitos, a la prestación de algún servicio, mientras que, en otros casos, la autoridad tiene una facultad discrecional para otorgarlo o no, como ocurre en el caso de las concesiones.

- (2) *Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.* En este sentido, el artículo 16 de la Constitución federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

- (3) *Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.*

En este caso, el Código Civil federal dispone que el Estado tenga la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que, cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y éste haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenar su pago, sin necesidad de que acudan ante la instancia judicial o cualquier otra.

Respecto a las obligaciones de los particulares frente a la administración pública, existe, entre otras la siguiente clasificación:

- (1) *Las que afectan al individuo en su persona.* Éstas pueden consistir en la prestación del servicio militar; hacer que los hijos concurren a las escuelas para obtener educación primaria, secundaria y militar; alistarse y servir en la Guardia Nacional; asistir al Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar; inscribirse en el catastro de su localidad, manifestando la propiedad que tengan, la industria, profesión o trabajo de que subsistan; votar en las elecciones, etcétera.
- (2) *Las que afectan al individuo en sus propiedades.* Como ejemplo de estas de Impuestos y de derechos; la obtención de permisos, licencias o autorizaciones para el desarrollo de actividades comerciales e industriales; la obligación de abstenerse de desarrollar ciertas actividades industriales o comerciales, etcétera.

Dentro de este desarrollo de ideas, es conveniente hablar del Derecho de Petición, el cual es un Derecho Público Subjetivo del Gobernado frente a la autoridad administrativa para que, en su calidad de ente del gobierno, dé contestación por escrito y en breve término a la petición que, en forma escrita, pacífica y respetuosa, haya formulado el justiciable, de conformidad con la garantía individual prescrita por el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, debemos de mencionar el Silencio Administrativo, el cual es la ausencia de contestación de la autoridad administrativa a una petición formulada por escrito y en forma pacífica por un particular. Se trata de la abstención de la autoridad administrativa que implica un incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 8º de la Constitución Federal, el cual establece, en lo conducente, que:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.... A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Este silencio administrativo puede tener los siguientes efectos jurídicos, según la ley específica que regule el caso:

1. Que dicho silencio se equipare a una resolución favorable al particular.

2. Que equivalga a una resolución negativa por parte de la autoridad.
3. Que no implique resolución alguna y sea necesario que el particular promueva algún medio de defensa, como puede ser el juicio de amparo en contra de la violación del derecho de petición, a efecto de obtener una resolución, que puede ser favorable o no a sus intereses.

También debemos mencionar la Negativa Ficta, la cual es una figura jurídica que tiene por objeto evitar que el particular que formuló una solicitud, petición o instancia por escrito, resulta afectado en su esfera jurídica, ante el silencio de la autoridad que, conforme a la ley, debía emitir la resolución correspondiente y que consiste en que, cuando haya transcurrido un determinado tiempo desde la fecha en que se hizo la solicitud o petición, y la autoridad no da contestación, existe la presunción legal de que su decisión es en sentido negativo para el solicitante o peticionario.

A partir de ese momento, el justiciable tiene derecho a iniciar los Recursos y Ejercer las Acciones que tenga a su favor.

Un ejemplo del funcionamiento de esta figura lo encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dispone que la autoridad tiene un plazo de tres meses para resolver lo que corresponda, por lo que, transcurrido ese plazo, se entenderán las resoluciones administrativas en sentido negativo al promoverse, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

De igual modo, debe comentarse la Afirmativa Ficta, la cual es una figura jurídica que tiene por objeto evitar que el particular que formuló una solicitud, petición o instancia por escrito, resulte afectado en su esfera jurídica, ante el silencio de la autoridad administrativa que, conforme a la ley, debía emitir la resolución correspondiente y que consiste en que, cuando haya transcurrido un determinado tiempo desde la fecha en que se hizo la solicitud o petición y la autoridad no da contestación, existe la presunción legal de que su decisión es en sentido positivo para el solicitante o peticionario.

Para que sea actualice esta figura debe estar contenida expresamente en la ley, tal como ocurre en el artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto al registro de Sindicatos ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

De igual manera, es preciso mencionar un pensamiento de Vedel: La administración no es la única función del ejecutivo, pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Poder Ejecutivo. En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública.

Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla otras funciones relacionadas con el gobierno y con el estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el local o estatal y el federal. En cada uno de estos órdenes podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución General de la República, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

Dicha Ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el ***Diario Oficial de la Federación*** el 29 de diciembre de 1976.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el Presidente de la República en el ***Plan Nacional*** y en los programas de desarrollo, conforme a lo estipulado por el artículo 9 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna con fundamento en el artículo 10 del mismo ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 92 de la Constitución, como ya se mencionó en líneas anteriores, la Ley de la materia en su numeral 13 obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento

Administrativo a refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, salvo los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, que solo requerirán el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Entre el Ejecutivo federal y la Administración Centralizada existe una relación jerárquica que subordina a esta al poder de aquél.

La anterior relación jerárquica, explica Acosta Romero, implica una serie de poderes como los siguientes: de mando, de revisión, de nombramiento, de vigilancia, de decisión, de disciplina y para resolver conflictos de competencia.¹⁰

Los mencionados poderes determinan una clara relación de *supra* a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias.

Por lo que se refiere a las entidades de Administración Paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley Orgánica o por el acto jurídico que les de origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo federal y estas entidades.

El Estado realiza la función ejecutiva a través de la administración pública. Ésta se vertebra a través de los diferentes ordenamientos legales que el presidente de la república y los secretarios de Estado están obligados a aplicar y a observar puntualmente.

Por supuesto que no hablamos de una administración desvinculada de los otros dos poderes, como pudiera pensarse equivocadamente; por ejemplo refiriéndonos a la Ley de Ingresos, el proyecto de la misma, la elabora el ejecutivo, pero también la cámara de diputados tiene facultades legales para modificarla en su caso.

En este mismo orden de ideas cuando el poder judicial dicta una resolución el poder ejecutivo esta obligado a lograr la observancia de la misma, en las diferentes ramas del derecho.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* p. 432.

Lo anterior no excluye la existencia de una rama jurídica especializada, que se refiere a los diferentes actos del Poder Ejecutivo y que recibe el nombre de derecho administrativo.

En el están comprendidas las diferentes leyes y reglamentos que atañen directamente a esta entidad jurídica, con predominio del Poder Ejecutivo en su aplicación, pero sin excluir por completo a los otros dos poderes; que juntos asemejan tres esferas de competencia diferentes pero entrelazadas.

Sería absurdo suponer que cada uno de los poderes se maneje con absoluta autonomía respecto a los otros, porque entonces estaríamos frente a la existencia absurda de tres estados.

Insistamos, el Estado es uno y desempeña sus funciones a través de los tres poderes.

En la presente tesis más adelante daré mayor atención y dedicaré más análisis a las funciones y atributos del poder administrativo, considerado como el eje rector a través del cual gira el presente trabajo.

La esencia de la Administración Pública se reúne en una palabra: **Servicio**; este concepto engloba la misión substancial del estado moderno como una entidad puesta al servicio de la sociedad y no como el socialismo lo considero erróneamente al aplastar las libertades de, individuo ante el peso descomunal del estado.

El servicio público debe tener entre otras las siguientes características:

Eficiencia.- Entendemos por ella la prestación adecuada oportuna y satisfactoria a una necesidad de la población, ejemplo: de poco le sirve a un enfermo grave que lo citen en un hospital del seguro social para que lo reciba el medico dentro de tres meses. Ya que la oportunidad es un concepto temporal y la eficiencia presupone una respuesta rápida a la necesidad social.

Igualdad.- Esto significa que los gobernados deben tener un acceso parejo a los diferentes servicios, sin que se den tratos diferentes a quienes tienen el mismo derecho. Podríamos mencionar que se negara el ingreso a una institución educativa a una persona por tener una situación económica desahogada.

Simplificación.- El Estado debe prestar sus servicios a través de tramites sencillos, rápidos y transparentes, medibles en el tiempo y sin

solicitar mas requisitos que los indispensables para otorgar una prestación. El exceso de trámites da lugar a la corrupción porque el ciudadano quiere ahorrarse molestias y opta por cohechar al funcionario encargado fa prestar el servicio que solicita.

2.3 ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÀNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Conforme a lo estipulado por el artículo 2º, para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, las dependencias de la Administración Pública Centralizada, serán:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

De igual manera, el artículo 3º, establece las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
- III. Fideicomisos.

Las anteriores dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo federal.

2.3.1 De la Administración Pública Centralizada

De conformidad con el artículo 1º, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna. (artículo10).

El artículo 13 obliga al refrendo que ya hemos mencionado, por parte de lo Secretarios de Estado o el jefe del departamento administrativo, exceptuándose de este deber, los decretos promulgatorios de las leyes o decretos espedidos por el Congreso de la Unión; en que solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación a que dependencia corresponde el despacho del mismo; de acuerdo a los lineamientos estatuidos en el numeral 24.

Conforme a lo señalado por el artículo 24, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Las dependencias de la Administración Pública Federal estarán facultadas para enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República.

Estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones (artículo 43 Bis).

2.3.2 De la Administración Pública Paraestatal

El artículo 1º estatuye que, la Administración Pública Paraestatal la conforman, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

De acuerdo al artículo 45 son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por su parte, el numeral 46 dispone que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica y

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;

B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal; o

C) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar a su presidente o director general, o cuando tenga facultad para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Es importante señalar que, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 48, al Ejecutivo Federal, le corresponde agrupar las entidades de la Administración Pública Paraestatal en sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades, en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La intervención anterior, se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores, haya hecho el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo, y podrá agrupar subsectores para dar congruencia al funcionamiento de las entidades citadas (artículo 49).

Las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales, en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las coordinadoras de sector.

2.3.3 Relación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en referencia a su ámbito de aplicación, estipula en su artículo 1º lo siguiente:

Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración

Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales en los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Como mención aparte, es conveniente señalar que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, supletoriamente a esta ley, en lo conducente (artículo 2º).

CAPÍTULO TERCERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1 TEORÍA DEL ACTO JURÍDICO

El acto jurídico es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico.

La palabra *acto* en la terminología jurídica tiene dos sentidos diferentes: Designa en ocasiones una operación jurídica, correspondiendo entonces a la palabra latina *negotium*; otras veces designa un documento probatorio, destinado a demostrar alguna cosa, respondiendo en este caso, al término latino *instrumentum*.

Una venta, una donación, un pago, una remisión de deuda, considerados en si mismos y haciendo abstracción de su prueba, son actos jurídicos; los documentos notariales o privados en que se hacen constar tales operaciones, son actos instrumentales.

El acto y el hecho jurídico constituyen las formas de realización de los supuestos de derecho. Es conveniente señalar que el segundo puede ser producido por la naturaleza o por el hombre; cuando lo produce este ultimo, lo realiza de manera involuntaria o sin la intención de producir consecuencias de derecho.

El acto jurídico debe estar provisto de tres elementos esenciales:

1.- Una manifestación de voluntad que puede ser expresa o tácita.

- * Es expresa cuando se exterioriza por el lenguaje: oral, escrito o mímico.
- * Es tácita, cuando se desprende de hechos u omisiones que de manera necesaria e indubitable reflejan un determinado propósito, aunque el autor del acto jurídico no exprese su voluntad a través del lenguaje.

2.- Un objeto física y judicialmente posible. En los actos jurídicos debemos distinguir un objeto directo y en ocasiones un objeto indirecto.

- * El objeto directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones.
- * El objeto indirecto lo encontramos en los contratos y en los convenios, y consiste en la cosa o en el hecho materia del convenio.

Un contrato crea obligaciones que pueden ser de dar, hacer, o no hacer, y así cada obligación tiene su objeto. Este objeto directo de las obligaciones es el objeto indirecto del contrato. Las consecuencias del contrato de compraventa, por ejemplo, recaen sobre una cosa que constituye el objeto indirecto del contrato y de la obligación creada por el mismo. Sobre este particular debe decirse que propiamente las cosas o los hechos, son objetos indirectos de las obligaciones y, por consiguiente, de los contratos, en tanto que se refieren a formas de conducta.

3.- El reconocimiento que haga la norma jurídica a los efectos deseados por el autor del acto. Si la norma jurídica no reconoce una cierta manifestación de voluntad, no hay acto jurídico por falta de objeto para producir consecuencias de derecho que estén amparadas por el ordenamiento jurídico. Si todas las manifestaciones fueren amparadas por el ordenamiento jurídico, el derecho estaría al servicio de los caprichos de los particulares.

Los tres elementos anteriores, se denominan esenciales o de existencia, porque sin ellos no existe el acto jurídico. También se les llama elementos de definición.

Cuando en un acto jurídico falta uno de esos elementos, decimos que el acto jurídico es inexistente, para el derecho es la nada jurídica.

Así pues, la inexistencia se produce por falta de voluntad en el acto unilateral o por falta de consentimiento en el acto plurilateral.

Es inexistente también el acto jurídico por falta de objeto, el cual puede ser imposible desde el punto de vista físico o jurídico. Se dice que hay imposibilidad física cuando el objeto jamás se podrá realizar, en virtud de que una ley de la naturaleza constituye un obstáculo insuperable para su realización. Por ejemplo el contrato de transporte al sol.

Cuando el objeto es imposible en sentido jurídico, físicamente puede realizarse, pero una norma jurídica impide su realización de manera absoluta. Por ejemplo en materia de bienes de uso común nadie puede

convertirse en propietario de una calle, por lo tanto, no la podría vender o gravar.

La tercera forma de inexistencia, ya mencionada, es cuando las normas de derecho no reconocen ningún efecto a la voluntad del autor.

Es de vital importancia en la teoría del acto jurídico, enumerar sus elementos de validez, que son los siguientes:

1.- Que el acto tenga un fin, motivo, objeto y condición lícitos. Este elemento es llamado *licitud* del acto jurídico.

2.- Que la voluntad se exteriorice de acuerdo con las formas legales. Este elemento se denomina *formalidad* del acto jurídico.

3.- Que la voluntad se exprese sin vicio alguno (error, dolo, violencia o lesión), es decir que sea una voluntad libre y cierta. Este elemento se expresa en forma negativa indicando simplemente que hay ausencia de vicios de la voluntad.

4.- Que la voluntad se otorgue por persona capaz. Se llama a este elemento *capacidad* en el acto jurídico.

Cuando no se cumple el primer elemento, es decir, cuando hay ilicitud en el objeto, motivo, fin o condición del acto, se presenta generalmente la nulidad absoluta, pero puede ser relativa por disposición de la ley.

Cuando no se observan los otros tres requisitos: formalidad, ausencia de vicios y capacidad, existe una nulidad relativa en el acto jurídico.

Los actos jurídicos pueden tener una existencia perfecta y entonces se denominan actos *válidos*.

La validez, por consiguiente, se define como la existencia perfecta del acto, por reunir éste sus elementos esenciales y no tener ningún vicio interno o externo.

Puede existir el acto jurídico, pero padecer de alguno de los vicios que se han indicado, es decir, ser ilícito, no observar la forma legal, otorgarse por persona incapaz o bien existir error, dolo o violencia en la manifestación de la voluntad. En estos casos el acto tiene una existencia imperfecta denominada **nulidad**.

La nulidad, por consiguiente se define como la existencia imperfecta de los actos jurídicos por padecer éstos de algún vicio en su formación.

La **nulidad absoluta** es aquella sanción que se estatuye en contra de los actos jurídicos ilícitos para privarlos de efectos.

Esta nulidad se caracteriza por lo siguiente:

A) Porque todo aquel que resulte perjudicado puede pedir que se declare.

B) Porque es imprescriptible.

C) Porque es inconfirmable, es decir, la ratificación expresa del autor o autores de un acto ilícito no puede darle validez.

La nulidad absoluta tiene como otra característica, la de que produce por regla general efectos provisionales que quedaran destruidos por sentencia cuando se declare la nulidad.

En la actualidad a la nulidad relativa se le considera un concepto opuesto al de la nulidad absoluta, pero hay que recordar que en la concurrencia de caracteres de nulidad absoluta como de relativa, basta con que haya una sola característica de la segunda, para que así se clasifique el acto jurídico. Por ejemplo, puede la acción ser imprescriptible y poder intentarse por cualquier interesado (dos caracteres de la nulidad absoluta), pero bastará que el acto sea confirmable, es decir, que pueda ratificarse, para que quede convalidado, a efecto de que entonces se considere afecto de nulidad relativa.

La primera causa de nulidad relativa es la capacidad, la cual puede ser de goce o de ejercicio.

La capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. Toda persona por el hecho de serlo tiene siempre capacidad de goce, pudiendo haber una capacidad parcial o total.

La capacidad de ejercicio consiste en la aptitud que tiene un sujeto para ejercer directamente sus derechos, o cumplir sus obligaciones.

La capacidad de ejercicio supone la de goce.

La incapacidad de ejercicio la tienen los menores de edad, los privados de inteligencia por idiotismo o imbecilidad y aquellos que padecen perturbaciones en sus facultades mentales por locura, embriaguez consuetudinaria o uso de drogas enervantes; también los sordomudos que no sepan leer ni escribir.

La *forma* es la segunda causa que origina la nulidad relativa en los actos jurídicos. Esta causa consiste en la inobservancia de las formalidades legales; desde este punto de vista los actos jurídicos se clasifican en *consensuales, formales y solemnes*.

Son actos consensuales aquellos para cuya validez no se requiere ninguna formalidad; por lo tanto, toda manifestación de voluntad es válida, ya se haga verbalmente, por escrito, o por señas, o se desprenda de actos que hagan presumir la voluntad.

Cuando un contrato o acto jurídico se califica de consensual por la ley, se puede exteriorizar la voluntad de cualquier manera; pero sí se requiere que exista dicha exteriorización.

Habría un problema de prueba cuando se discute en que términos se exteriorizó la voluntad, si no hay documento en que conste por escrito; es decir, la expresión escrita sólo servirá como prueba, pero no como elemento de validez en el acto. Puede no haber expresión escrita y demostrarse con testigos en que términos se exteriorizó la voluntad.

En ocasiones, ni siquiera se necesita la expresión verbal o escrita de la voluntad, basta la manifestación por señas o por actos; por ejemplo, la compraventa de cosas por medio de aparatos automáticos. Por el solo hecho de depositar el precio del objeto, obtendremos la cosa a través del aparato. La voluntad por consiguiente puede manifestarse de manera expresa o tácita; Existe manifestación expresa cuando se requiere la expresión escrita, el lenguaje oral o el mímico, existe manifestación tácita cuando la voluntad se exterioriza a través de actos que la hagan suponer, es decir, de los cuales podemos inferir lógicamente su existencia, como en el ejemplo anterior.

La segunda categoría de actos se denominan Formales. En estos es necesario que la voluntad se exprese por escrito para que tengan validez por lo tanto, sólo se acepta el consentimiento expreso y por escrito.

El acto, se considerará afectado de nulidad relativa, si no se observa la forma escrita. Dentro de la expresión escrita caben dos formas: el documento público y el privado.

Se llama **documento público** aquel que se otorga ante un funcionario que tiene fe pública, por ejemplo, ante un notario, un secretario de un Juzgado, un funcionario administrativo que conforme a la ley este dotado de fe pública, etc. En ciertos casos la ley requiere que la voluntad se exteriorice en documento público.

Se llama escritura pública cuando la voluntad se otorga ante notario. En esta clase de actos se presenta el problema de nulidad relativa cuando la voluntad no se exterioriza a través de un documento privado o público, según lo prevenga la ley.

Los actos solemnes son aquellos en que debe observarse una formalidad especial y por escrito, otorgándose ante funcionario determinado, bajo la sanción de inexistencia si no se cumple lo anterior.

En nuestro derecho sólo ciertos actos del registro civil, como el matrimonio, son reconocidos como solemnes.

En lo que respecta a la nulidad relativa, se concluye que esta forma de nulidad sólo se presenta en los actos formales; que una nulidad prescriptible, que puede desaparecer por la confirmación del acto observando la forma que prescribe la ley, es decir, si se otorga el acto que originalmente es nulo, observando la forma legal, se tiene por válido desde el momento en que se otorgó.

El anterior es el efecto de la convalidación que obrará de manera retroactiva. Esta nulidad puede ser intentada por las partes en el acto jurídico o por su autor, si se trata de un acto unilateral.

Los vicios de la voluntad, que pueden dar lugar a la nulidad relativa son los siguientes:

1. **Error.** Este es una creencia contraria a la realidad; es decir, un estado subjetivo que está en desacuerdo con la realidad.

En el derecho, el error en la manifestación de la voluntad vicia a ésta o al conocimiento, por cuanto que el sujeto se obliga partiendo de una creencia falsa, o bien, pretende crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones.

Se distinguen tres grados de error:

- ⇒ Error destructivo de la voluntad, que origina la inexistencia del contrato o del negocio jurídico, denominado en la doctrina "error obstáculo". Por virtud del mismo se impide la formación del consentimiento o concurso de voluntades, debido a que las partes no se ponen de acuerdo respecto a la naturaleza del contrato o a la identidad del objeto, de tal manera que hacen sus respectivas manifestaciones de voluntad pensando que celebran contratos diferentes, o bien que se refieren a cosas distintas y esto impide que se forme el consentimiento, pues no existe la misma manifestación de voluntad para celebrar determinado acto jurídico, o para la transferencia del mismo objeto que deba ser materia del contrato.

Este error es un obstáculo para la formación del consentimiento y, por consiguiente del contrato, originando la inexistencia del acto jurídico, con todas las características que hemos señalado para esta forma de ineficacia.

- ⇒ Error que simplemente vicia la voluntad y que motiva la nulidad relativa del acto o contrato; tiene mayor interés porque es el que generalmente ocurre y se invoca como motivo de nulidad relativa.

Se presenta cuando la voluntad sí llega a manifestarse, de tal manera que el acto existe, pero su autor o uno de los contratantes sufre un error respecto al motivo determinante de su voluntad, siendo este error de tal naturaleza que de haber sido conocido, no se hubiera celebrado el acto.

En atención a esa circunstancia, se considera que el consentimiento se formó, pero que hay un vicio de tal magnitud, que impide que el acto o contrato surtan sus efectos, porque la manifestación de voluntad no es cierta.

- ⇒ Error indiferente para la validez del acto jurídico. Este error no recae sobre el motivo determinante de la voluntad, no afecta, por consiguiente, ni las cualidades substanciales del objeto, ni se refiere a la persona, si se trata de un contrato gratuito o hecho en consideración a las aptitudes o capacidades del contratante.

En el error indiferente se tiene una noción falsa respecto de ciertas circunstancias accidentales del acto jurídico que no viene a nulificar la operación; como por ejemplo un error respecto al lugar del pago en el contrato de compraventa.

2. Es conveniente mencionar ahora el **dolo** y la **mala fe** como vicios del consentimiento.

Propiamente hablando, el dolo no es en sí un vicio del consentimiento. Vicia la voluntad sólo en tanto que induzca al error, y que éste sea, además, el motivo determinante de la misma. Es decir, el error puede tener dos causas: ser un error que se llama fortuito, que no supone dolo en los contratantes o en un tercero: o bien, ser un error que tiene como causa al dolo (error doloso), que supone que uno de los contratantes o un tercero han ejecutado un conjunto de maquinaciones o artificios precisamente para inducir al error a la otra parte.

Cuando el dolo no origina error, es decir, cuando las maquinaciones o artificios fracasan de tal suerte que el contratante no es víctima de aquéllos, no existe vicio de la voluntad, y a pesar de la actitud ilícita de la otra parte, o de un tercero, el contrato es válido, porque la voluntad se manifestó sin el error que se quiso provocar.

Además del error existe la mala fe, que en el derecho se equipara al dolo.

La mala fe es la disimulación del error por parte de un contratante una vez conocido, para que el otro se obligue, bajo esa falsa creencia; es decir, en la mala fe no se provoca el error, simplemente el contratante se aprovecha del que advierte en la otra parte, y esta actitud pasiva para aprovecharse del error de la otra parte y obtener ventajas indebidas, se equipara al dolo, por cuanto que también origina la nulidad del acto o contrato, siempre y cuando el error en que incurrió voluntariamente la parte contratante, sea determinante de la voluntad.

Lo anterior nos da a entender, que el dolo es activo, implica maquinaciones o artificios para inducir al error; la mala fe es pasiva, simplemente se aprovecha un contratante del error en que la otra parte está incurriendo, y no le advierte esa circunstancia, con la intención de aprovecharse de ella.

El dolo principal o determinante es el que motiva la nulidad del acto, porque engendra un error que es a su vez, la causa única por la cual se celebró.

El dolo incidental origina un error de importancia secundaria, que a pesar de conocerse se hubiera celebrado la operación, por consiguiente no nulifica el acto jurídico.

Otro vicio de la voluntad es la violencia, la cual puede ser física o moral.

Existe violencia física cuando por medio del dolor, de la fuerza o de la privación de la libertad, se coacciona la voluntad a efecto de que se exteriorice en la celebración de un acto jurídico. También existirá cuando por la fuerza se priva a otro de sus bienes, o se les hace daño para lograr el mismo objeto; cuando merced a la misma fuerza se pone en peligro la vida, la honra, la libertad o una parte considerable de los bienes de la víctima.

La violencia moral existe cuando se hacen amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o el patrimonio del autor del acto jurídico, de su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el segundo grado.

En la violencia física el vicio existe cuando por el dolor o la fuerza se coacciona la voluntad a fin de que se celebre un acto jurídico. Este peligro existe también en la violencia moral, de tal suerte que no puede coaccionarse la voluntad en sentido jurídico cuando no haya peligro de perder la vida, la honra, la libertad o el patrimonio.

Con base en lo escrito anteriormente, podemos puntualizar que las características de la nulidad relativa son las siguientes:

a) La acción es prescriptible, en oposición a la nulidad absoluta que es imprescriptible;

b) Sólo el perjudicado, el que sufre el vicio, el incapaz o las partes en el acto jurídico cuando no se observa la forma, pueden pedir la nulidad relativa. En cambio en la nulidad absoluta se puede pedir por todo tercero a quien perjudique esa nulidad, aun cuando no sea parte del acto jurídico.

c) La nulidad relativa desaparece por la conformación expresa o tácita del acto jurídico, requiriéndose en la confirmación expresa que se vuelva a otorgar el acto jurídico sin incurrir en el mismo vicio.

En la confirmación tácita existe el cumplimiento voluntario del acto jurídico conociendo el vicio que lo nulifica; es un cumplimiento en el que se renuncia a la nulidad por conocer el vicio y se prefiere cumplir el acto jurídico, aceptando sus efectos.

El cumplimiento voluntario, cuando se ejecuta desconociendo el vicio, no puede convalidar al acto nulo, porque el mismo cumplimiento estaría padeciendo del mismo vicio.

En el cumplimiento voluntario realizamos otro acto jurídico más y, si este acto por desconocer el vicio que afecta al acto de origen, padece a su vez el mismo vicio, es evidente que no pueda convalidar al acto nulo.

d) En la nulidad relativa el acto jurídico siempre produce efectos provisionales; en cambio en la nulidad absoluta por regla general se producen efectos provisionales, pero hay casos en que la ley, de pleno derecho priva al acto de todo efecto.

En ambas clases de nulidades se destruyen los efectos provisionales por medio de la sentencia que declare la nulidad, es decir, siempre será menester intentar en un juicio la acción u oponer la excepción de nulidad, para que haya sentencia que declare que el acto es nulo y por virtud de ella se destruyan los efectos provisionales que se hubieren realizado.

La razón de estas características de la nulidad relativa como opuestas a las de la nulidad absoluta, es la siguiente: Toda nulidad relativa parte de un vicio o de un irregularidad que sólo afecta al autor o autores del acto jurídico, no hay un interés general lesionado, como en la nulidad absoluta.

Será el perjudicado el único que podrá intentar la acción de nulidad. La ley previene que si el perjudicado no pide la nulidad, se presume que renuncia a ella, por esto es prescriptible; en cambio la nulidad absoluta es imprescriptible porque al violarse intereses generales no sería conveniente que este acto, a través del tiempo, llegase a producir efectos jurídicos. La ilicitud continuará en todo tiempo.

La nulidad relativa es susceptible de confirmación expresa o tácita, justamente por la misma razón, es decir, porque afectando intereses determinados, incumbe sólo al perjudicado decidir si cumple el acto jurídico o no; si lo otorga nuevamente con las formalidades legales y sin incurrir en otro vicio, o no lo otorga, pero al hacerlo de una manera o de otra, desaparece, desaparece la nulidad que sólo a él le perjudicaba.

Para finalizar la teoría del acto jurídico, es preciso mencionar sus **modalidades**.

Existen modalidades en sentido estricto y modalidades en sentido formal.

Las modalidades en sentido estricto que pueden afectar los derechos y las obligaciones, son los términos y las condiciones.

El **término** es un acontecimiento futuro de realización cierta que suspende los efectos de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación o extingue dichos efectos. En el primer caso se llama término suspensivo y, en el segundo, término extintivo. Por consiguiente, el término suspensivo es un acontecimiento futuro de realización cierta que suspende los efectos de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación. En cambio, el término extintivo es un acontecimiento futuro de realización cierta que extingue los efectos de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación.

Se entiende por **acontecimiento futuro de realización cierta** el que necesariamente habrá de ocurrir, aun cuando se ignore el día en que tal hecho sucederá.

Puede conocerse con exactitud la fecha de realización del término o ignorarse. Para el segundo caso los romanos emplearon la denominación de "término incierto".

Respecto del término, es necesario distinguir dos momentos:

- a) Antes de que el acontecimiento se realice.
- b) Una vez que se ha realizado.

Antes de la realización del acontecimiento, si el término es **suspensivo**, simplemente se aplazan o difieren los efectos del acto jurídico, del derecho o de la obligación. Estos efectos ya existen, de manera que la modalidad sólo los afecta en su exigibilidad, pero no en cuanto a su existencia misma.

Si el término es **extintivo**, entretanto no se realice el acontecimiento futuro, el acto jurídico, el derecho o la obligación producen sus efectos como si fueren puros y simples. Sólo están sujetos a que cuando el acontecimiento se realice, cesen de producirse tales efectos.

Aplicando las ideas que anteceden a los derechos y a las obligaciones, diremos que el término puede afectar la constitución, la transmisión o la extinción de tales derechos y de las obligaciones correlativas.

En el término suspensivo no se afecta la creación misma de los derechos o de las obligaciones, toda vez que sus efectos se aplazan.

En el término extintivo se produce la terminación del derecho o de la obligación. La mayoría de los derechos están sujetos, por su naturaleza misma, a un término extintivo.

Por último, la transferencia de las facultades o de las obligaciones puede quedar sujeta a término suspensivo.

Por lo que respecta a la **condición**, en el derecho existen dos clases de condiciones: las suspensivas y las resolutorias. Estas condiciones pueden afectar a los actos jurídicos en general, a los derechos o a las obligaciones. Por tanto debe definirse la condición relacionándola con el acto, con el derecho y con la obligación en los siguientes términos:

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta que suspende el nacimiento de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación, o bien, que los extingue.

En el primer caso se llama **suspensiva**, en el segundo, **resolutoria**.

Por consiguiente, la condición será suspensiva cuando tratándose de un acontecimiento futuro e incierto, suspende el nacimiento del acto jurídico, del derecho o de la obligación. Como éstos dependen de un acontecimiento futuro que podrá realizarse o no, y este acontecimiento es esencial a la vida del acto, del derecho o de la obligación., entretanto no se cumpla, no podemos decir que el acto jurídico existe, que el derecho ha nacido o que la obligación se ha construido. Hay sólo una expectativa de acto, de derecho o de obligación.

En cambio, en la condición resolutoria, el acto, el derecho o la obligación, nacen, surten sus efectos como si fueran puros y simples, pero su vida misma depende de que un acontecimiento futuro e incierto se realice. Si este acontecimiento se realiza, se destruye el acto, el derecho o la obligación.

Podemos, por consiguiente, definir la condición resolutoria de la siguiente manera:

“Es un acontecimiento futuro e incierto de cuya realización depende la extinción de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación”.

Los derechos, tanto principales como accesorios, pueden depender de una condición. Si es suspensiva los derechos no nacen, si el acontecimiento futuro e incierto no se realiza.

El aspecto anterior, por lo tanto, tiene interés en el estudio relativo a las fuentes de los derechos, cuando el contrato o el acto jurídico unilateral dependen de una condición suspensiva para que el derecho nazca.

En cambio, el estudio de las condiciones resolutorias interesa desde el punto de vista de la extinción de los derechos, porque todo derecho sujeto a condición resolutoria, se extingue cuando se cumple el acontecimiento futuro e incierto.

Deben distinguirse tres momentos a propósito de la condición suspensiva o de la resolutoria:

- 1º Antes de que la condición se cumpla.
- 2º Una vez que la condición se ha cumplido.
- 2º Cuando existe la certeza de que la condición ya no podrá cumplirse.

En el primer momento, cuando aún no se cumple la condición, si ésta es Resolutoria, no afecta la existencia del derecho. Este produce todas sus consecuencias jurídicas como si fuese un derecho puro y simple.

Si es suspensiva, el derecho no llegará a nacerse la condición no se cumple. Entretanto se realiza sólo habrá una expectativa de derecho.

En el segundo momento, cuando la condición se cumple, nace el derecho, si es Suspensiva, o bien, origina la extinción del mismo, si es resolutoria.

En el tercer momento, al existir la certeza de que la condición ya no podrá cumplirse, el derecho se convierte en puro y simple, si la condición es resolutoria. Si es suspensiva, el derecho se considera no nacido.

En términos generales, la condición opera retroactivamente en nuestro derecho, salvo estipulación en contrario. Es decir, las partes pueden referir los efectos de la condición, al futuro, y no darle alcance retroactivo; pero si las partes no declaran que la condición sólo surtirá efectos para el futuro, la ley estima que toda condición resolutoria, una vez cumplida, destruye retroactivamente los efectos del acto, del derecho o de la obligación. Si es suspensiva, el derecho se considera

nacido desde que se otorgó el acto y no desde que se realizó la condición.

3.2 CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El tratadista mexicano Ignacio Burgoa, al definir el acto administrativo, en su manual del juicio de amparo, enseña que este no se puede confundir con los actos legislativos ni con los actos jurisdiccionales, pues "...independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, y respecto a los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de estos, no resuelven ninguna cuestión controvertida".

Desde un punto de vista general, **acto administrativo** es el acto que realiza la autoridad administrativa, aunque a veces también por autoridades legislativa o judiciales.

En un sentido más estricto, el acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones.

Como ejemplos de actos administrativos se pueden mencionar: las licencias, las autorizaciones, los permisos, los registros, las clausuras, las expropiaciones etc.

El acto administrativo expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo.

En sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado.

En sentido material, es el acto del estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el poder legislativo, el judicial o el ejecutivo.

Para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo, el Reglamento, el Decreto o cualquier otra disposición general proveniente del poder ejecutivo, la doctrina procura el concepto material, por ejemplo Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como:¹¹

“Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto:

La Administración Pública; en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.

Agustín A. Gordillo al respecto opina que: “acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano lo realice”.¹²

Manuel Maria Diez expresa: “acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.¹³

De manera sencilla podemos concluir diciendo que: “acto administrativo es un acto jurídico unilateral, realizado por una autoridad administrativa en el ejercicio de un Poder Ejecutivo, creando derechos y obligaciones para los particulares”

El acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley.

Lo anterior significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución federal.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo primero, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1974, p. 472.

¹² GORDILLO, Agustín. citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, y Manuel Espinosa Lucero, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 259.

¹³ DIEZ, Manuel Maria, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, y Manuel Espinosa Lucero, *op. cit. supra*, p. 259.

Debemos recordar, que la anterior garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito, es decir, una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son:

- a) Que provenga de autoridad competente.
- b) Que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye y;
- c) Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

Existen actos administrativos que entrañan ejecución *automática*, es decir, con el hecho de que la autoridad cumpla determinados requisitos para su emisión, el acto se considera ejecutado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de un registro.

Sin embargo, cuando el acto administrativo impone a los particulares alguna obligación o les produce o puede producir alguna afectación en su esfera jurídica, se pueden presentar dos supuestos:

- 1.- Que el acto se obedezca voluntariamente por el particular;
- 2.- Que no se obedezca voluntariamente.

Frente a este último supuesto, para evitar que la obligación quede incumplida, el Estado puede llevar a cabo, de acuerdo con la situación concreta, las siguientes acciones:

- La ejecución directa, con lo que sustituye al particular en el cumplimiento de la obligación. Ejemplo: Una clausura.
- La imposición de una sanción, para compeler al particular al cumplimiento. Ejemplo: la imposición de una multa.
- La coacción física, que se ejecuta en la persona del particular. Ejemplo: la aplicación forzosa de una medida sanitaria cuando se presenta una epidemia.

El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza, como acto propio de la autoridad administrativa.

El acto administrativo en la vida económica, política y social de la administración pública se sirve para lograr los cometidos u objetivos de

ésta, tanto de las leyes administrativas, como también de los ordenamientos jurídicos en las materias civil y mercantil.

Aunque el acto administrativo este sometido a las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas del derecho público, así como también a las normas del derecho privado, esta situación no le priva ni le afecta su índole administrativa.

Lo anterior nos explica aunque sólo sea metafóricamente que se puede admitir que distinga entre actos administrativos y actos privados, de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos son simplemente actos administrativos que utilizan las normas de derecho privado para colmar fines públicos.

En la práctica administrativa, es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadía en los solares del derecho privado.

La actividad económica del Estado acepta con toda naturalidad y sin ningún problema este régimen híbrido.

Aunque, en líneas posteriores, estudiaremos los elementos del acto administrativo en la ley federal de procedimiento administrativo, en la doctrina general del derecho administrativo se propone un número de elementos esenciales mayor que los dos tradicionales del derecho civil; y que son los siguientes:

a) El Sujeto, es decir, el órgano administrativo. Debe ser expedido por órgano competente a través de un servidor público y, en caso de que dicho órgano fuere colegiado, debe reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

b) La Voluntad, el equivalente del consentimiento en el derecho civil. Este elemento implica que debe ser expedido libre de error respecto a la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, y sin que medie dolo o violencia en su emisión.

c) El Objeto, que es producir efectos jurídicos, de igual manera que el objeto del derecho civil. El acto administrativo debe tener por objeto uno que pueda ser materia del acto; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.

d) El Motivo, que es el antecedente de hecho o de derecho en que se origina el acto.

El acto administrativo debe estar fundado y motivado, es decir, la autoridad administrativa debe citar de manera específica, la ley aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales o causas inmediatas que se hayan tenido consideración para emitir el acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Cabe señalar que, con respecto a la fundamentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que no es necesario que las autoridades administrativas citen la jurisprudencia aplicable al caso, aun cuando ésta declare la inconstitucionalidad de una ley, ya que, de conformidad con los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia solamente obliga a los órganos jurisdiccionales.

e) El Fin, identificado con el propósito, objetivo o lo que pretende alcanzar la autoridad a través de esos efectos jurídicos.

El acto administrativo debe cumplir con la finalidad del *interés público*, regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

f) La Forma, que indica la expresión exterior de la voluntad administrativa, que casi siempre se tiene por elemento esencial y no de simple validez como se entiende en el derecho civil.

El acto administrativo debe constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

3.3 CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Las características de todo acto administrativo son la presunción de legalidad y su ejecutoriedad.

Estas notas son propias del acto administrativo, pues los demás actos jurídicos no cuentan con ellas, como lo vamos a explicar a continuación:

Todo acto administrativo se presume que fue dictado conforme a derecho por la administración, por lo que para desvirtuar lo anterior resulta indispensable que el administrado pruebe que se emitió en contravención a las normas jurídicas.

Al respecto, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación señala:

“Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

De la misma manera la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente tesis:

“PRESUNCIÓN DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD FISCAL.-En los términos de lo dispuesto por los artículos 89 y 220 del Código Fiscal de la Federación se presumen válidos los actos y resoluciones de las autoridades fiscales no impugnadas de manera expresa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de pruebas bastantes para acreditar su ilegalidad”.

Revisión N° 375/78 resuelta en sesión de 22 de abril de 1981.

R.T.F.F. Año IV, núms. 16-17, enero-mayo de 1981.

Como una de las características específicas del acto administrativo es su presunción de validez, corresponde al reclamante demostrar el vicio de ilegalidad que lo afecte, por lo que la administración pública está liberada de la carga procesal de probar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para su emisión.

La existencia de este atributo del acto administrativo (la presunción de validez) constituye una prerrogativa que el legislador le otorga a la administración, con el objeto de que la autoridad realice sus fundones, en forma rápida y expedita, en atención a la relevancia de orden público que tiene la actividad administrativa, como medio para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado.

De esta manera, la presunción de validez del acto administrativo, además de ser una prerrogativa para la autoridad, constituye una

garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del agraviado.

Este principio lo ha recogido el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece: "El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según sea el caso".

Otra característica del acto administrativo es su **ejecutoriedad**, la cual consiste, como lo señala Juan Carlos Cassagne, en "... la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico".¹⁴

Esta característica es exclusiva del acto administrativo, ya que solamente la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandato escrito de autoridad judicial.

Esto se observa con mayor claridad en los actos administrativos en materia fiscal, en el procedimiento económico coactivo, por el cual la autoridad fiscal, exige el pago de las contribuciones que no hayan sido enteradas dentro de los plazos señalados por la ley.

Así lo señala el artículo 145 del Código fiscal de la federación cuando en su primer párrafo establece:

"Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

Sin embargo, el principio de ejecutoriedad no es absoluto, ya que el administrado cuenta con medios para impugnar el acto, los cuales serán objeto de posterior estudio al abordar los recursos administrativos en el siguiente capítulo.

¹⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, nota 12, p.269.

3.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto que pueda producir efectos jurídicos es un acto administrativo eficaz.

Normalmente el acto administrativo surte sus efectos desde el momento de su expedición.

Esta cualidad del acto administrativo es muy importante, pues para que sea exigible su observancia no necesita ninguna clase de formalidad adicional a su emisión, en atención al principio de presunción de validez.

Sin embargo, de la circunstancia de que el acto sea válido no se sigue indefectiblemente la conclusión de que sea eficaz, pues existen actos que para surtir efectos requieren el transcurso de un término o de un acontecimiento futuro, bien sea porque la ley así lo establezca o porque la autoridad le haya impuesto alguno de estos requisitos.

Es por lo anterior que Marienhoff considera como acto perfecto aquél que además de ser válido sea eficaz.¹⁵

“El principio general es que los actos administrativos surten efectos o rigen desde que adquieren carácter de actos perfectos, es decir desde que son simultáneamente válidos y eficaces. Vale decir, tales actos rigen desde que existen jurídicamente”.

Por otra parte, el acto administrativo no debe tener efectos retroactivos, sino que su eficacia debe proyectarse hacia el futuro (*ex nunc*); empero, cuando es benéfico para el administrado y no lesiona ningún otro interés, podrá tener tales efectos, ya que la irretroactividad representa una garantía para el particular. Por ello es que en este último evento quedan separadas las razones mismas de este derecho fundamental.

Asimismo, puede acaecer que un acto administrativo surta efectos aunque sea ilegal; no obstante ello, tal eficacia resulta precaria, pues en el momento en que se demuestra su irregularidad, el acto dejará de tener vida jurídica.

De esta manera, un acto administrativo para gozar de eficacia inobjetable requiere ser válido y, además, tener fuerza ejecutoria, en

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* p.273.

tanto que no exista elemento accidental que aplase su cumplimiento (término o condición).

Al respecto enseña Jesús González Pérez que "...cuando un acto reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, producirá todos y solo los efectos normales.

La finalidad prevista en el ordenamiento jurídico para la concreta función administrativa se realiza plenamente".¹⁶

A continuación, expresa este distinguido administrativista español que "...Cuando el acto no reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, estamos en presencia de la eficacia anormal del acto".

Así, independientemente de que el acto sea válido, surtirá efectos legales, sólo que la eficacia material de un acto ilegal, como ya lo precisamos, dura hasta en tanto, se comprueba la ilegalidad del mismo; por lo que aquella tendrá carácter precario al carecer de sustento jurídico.

Ahora bien, si nos referimos a los actos administrativos de carácter general, no es suficiente para que produzca efectos, pues se requiere de su publicación en el órgano oficial del estado para que se considere eficaz, este principio lo ha recogido la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4º párrafo primero y tercero que establece que:

"Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos".

Con relación a los actos administrativos que no sean generales, el artículo 9 de la referida ley determina que: "El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada".

¹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p.276.

Ahora bien, si el acto administrativo otorga un beneficio al particular su cumplimiento será exigible desde el momento en que se dictó.

Son múltiples los efectos del acto administrativo que puede producir, sin embargo de la teoría puede desprenderse, entre otras, una clasificación general que atiende a los efectos en relación con los particulares y a los efectos en relación con la administración pública.

En relación con los particulares, los efectos del acto administrativo son los siguientes:

La creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones.

Como ejemplo puede mencionarse el pago de una pensión a un jubilado.

El efecto para el particular será la determinación de su monto, pues ello implica la creación o determinación de un derecho a favor de éste.

Respecto al órgano administrativo, los efectos del acto administrativo consisten en la realización misma de la actividad encomendada al órgano de la administración pública.

En el ejemplo de la pensión, el efecto para la administración será el pago de ésta.

Debe señalarse que la autoridad, en atención a su competencia, está obligada a observar los requisitos que las normas establecen para el acto administrativo.

Lo anterior responde al principio de legalidad, que se traduce en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Así, por ejemplo, un acto administrativo será nulificado o anulado si lo realiza una autoridad incompetente.

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

- 1.- Cumplimiento de su finalidad.
- 2.- Prescripción o Caducidad.

3.- Cuando la formación del acto administrativo esté sujeta a una *condición o término suspensivo* y éste no se realice dentro del plazo señalado en el propio acto.

4.- Acaecimiento de una *condición resolutoria*.

5.- Renuncia del interesado cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y su extinción no sea en perjuicio del interés público.

6.- Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.¹⁷

El acto administrativo que se extingue deja de producir efectos jurídicos, lo que puede resultar dañoso para un particular que, en virtud del acto, hubiera adquirido un derecho.

La revocación por ejemplo, procede sólo si la autoridad tiene facultades para determinarla; en tal caso, si una autoridad incompetente extingue un acto al revocarlo, el particular puede recurrir a los tribunales administrativos o a los federales de amparo para solicitar una reparación.

3.5 EL ACTO ADMINISTRATIVO PERFECTO

Antes de entrar al estudio de los actos administrativos afectados de nulidad y, posteriormente, al de los recursos administrativos, resulta necesario analizar los actos perfectos que, como lo refiere Guido Zanobini, son aquellos respecto de los cuales se ha agotado el procedimiento necesario para su emisión conforme a los ordenamientos jurídicos que lo regulan.¹⁸

El tema que hemos abordado impone la necesidad de examinar previamente las características del acto administrativo perfecto, así como los vicios de legalidad que pueden afectar su validez.

Como ya quedó asentado con antelación, un acto administrativo es perfecto cuando reúne dos elementos: la validez y la eficacia.

¹⁷ Artículo 11, Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸ GUIDO, Zanobini, citado POR DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p.277.

La validez de un acto significa la regularidad legal del mismo, es decir la ausencia de vicios en sus elementos constitutivos (voluntad, motivo o causa, objeto y forma); y la eficacia que satisfaga los requisitos de factibilidad necesarios para su cumplimiento.

Así pues, para que un acto administrativo se pueda considerar perfecto, debe ser legal y factible de aplicación.

Es conveniente señalar, que puede darse el caso de que la administración pública haya emitido un acto legalmente válido cuya aplicación sea imposible o bien, esté sujeta, como ya se indico anteriormente, a la realización de un hecho futuro o al cumplimiento de un término suspensivo.

Abundando sobre este tema, Manuel María Diez comenta lo siguiente:

“Al acto administrativo que ha cumplido el ciclo de su formación y contiene todos los elementos esenciales, se dice que es perfecto. Si este acto es capaz de producir efectos jurídicos se dice que es eficaz”.¹⁹

Según Héctor Jorge Escola los requisitos que debe satisfacer un acto perfecto, se resumen a la concurrencia de todos los elementos esenciales para su formación y en el cumplimiento de las formas y procedimientos prescritos para darle existencia.²⁰

Este mismo autor apunta que hay diferencia entre la perfección del acto administrativo y su eficacia:

“Ciertas situaciones especiales han dado lugar a que se distinga entre la perfección del acto administrativo y su eficacia... Que si bien el acto administrativo se ha perfeccionado, no tiene eficacia, la que recién adquiere cuando se han cumplido esos requisitos accesorios”.

Al analizar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se menciona que para que un acto administrativo sea eficaz, es necesario que surta efectos su notificación, y que además la misma haya sido legalmente efectuada.

Dentro de la perfeccionabilidad del acto administrativo es justo mencionar la **discrecionalidad**.

¹⁹ DIEZ, Manuel María, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* p. 277.

²⁰ ESCOLA, Héctor Jorge, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ Luís, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p. 277.

De acuerdo a Gonzalo Armienta Hernández, existe cierta especie de los actos administrativos respecto de los cuales la autoridad tiene la potestad de emitirlos en forma discrecional.²¹

Los actos que con mayor dosis de discrecionalidad se expiden por los órganos de la administración en nuestro país, son las multas.

La discrecionalidad significa que la autoridad tiene la posibilidad de dictar un acto dentro de los parámetros que la ley determina.

Francisco Linares al mencionar esta facultad, indica que se refiere a ciertas atribuciones que en las leyes se dejan al órgano de aplicación en forma más o menos vaga, mediante fórmulas elásticas.²²

Esta potestad de ninguna manera significa que la autoridad puede producir esta especie de actos administrativos sin cumplir con los requisitos de legalidad, pues deben satisfacerse los lineamientos consignados en el artículo 16 de la Constitución federal.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa, al referirse a la garantía de legalidad, señala que ella pone a salvo de todo acto de mera afectación a la esfera de derecho del gobernado, por el efecto de evitar no solo la arbitrariedad, es decir, que el acto carezca de fundamento legal alguno, sino además que sea contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.²³

Esta garantía además de ser obligatoria para la autoridad emisora, vincula a la autoridad ejecutora, y hay quienes consideran que precisamente la garantía de legalidad ha sido creada para el control de las autoridades ejecutoras.

En rigor de que el acto sea discrecional la autoridad debe cumplir con esta garantía, por lo que no deberá rebasar los límites que para el ejercicio de sus facultades le asigne la ley.

Es importante considerar lo expresado por Marienhoff:

²¹ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p. 279.

²² LINARES, Francisco, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p. 284.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis, y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, p. 284.

“Por cierto, no es posible confundir ‘Discrecionalidad con ‘Arbitrariedad. La primera esta rodeada de ‘juricidad’; la segunda de ‘antijuricidad’. La arbitrariedad es conducta antijurídica de los órganos del estado”.²⁴

Continúa diciendo este autor: “... pero así como la actividad ‘discrecional’ de la administración no es enteramente ‘libre’, pues su ejercicio ha de mantenerse dentro del ámbito demarcado por el orden jurídico vigente, que obliga al órgano administrativo a respetar celosamente la finalidad de la norma”.

Es conveniente estudiar el **silencio administrativo** dentro del tema perfecto, ya que como bien lo enuncia Gonzalo Armienta Hernández; en nuestro derecho positivo el silencio administrativo trae como consecuencia una resolución ficta (en materia fiscal, negativa ficta), la cual se puede considerar perfecta pues para modificarla es indispensable su impugnación ejerciendo el medio de defensa adecuado.²⁵

Al respecto, el artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

“Artículo 37.- ‘Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.”

De la anterior manera la ley le da al silencio administrativo el carácter de un verdadero acto de administración, pues como lo indica Héctor Jorge Escola; el silencio administrativo no constituye una autentica decisión tácita de la administración. Esa significación la adquiere por imperio de la ley.²⁶

Manuel María Diez, afirma que, el silencio administrativo representa la inercia de un sujeto de derecho, en este caso de la administración; ya que basta que se genere esta figura legal, una pasividad de la misma.²⁷

El silencio administrativo tiene especial importancia en materia de recursos administrativos.

²⁴ Obra citada en la nota 15, p. 285.

²⁵ Obra cita en la nota 21, p. 285.

²⁶ Obra cita en la nota 20, p. 285.

²⁷ Obra cita en la nota 19, p. 285.

En efecto, como lo expresa Gonzalo Armienta Hernández, cuando la ley previene que el silencio administrativo da origen a una resolución negativa, está dando acceso a la interposición del recurso administrativo, como si se hubiere dictado el acto en forma expresa.²⁸

Así lo apunta Jesús González Pérez: "...es una presunción legal de que se ha desestimado el recurso, a fin de que el particular pueda deducir frente a la denegación presunta al correspondiente recurso administrativo".²⁹

Por regla general trae como consecuencia una resolución negativa; sin embargo se puede dar el caso de que se traduzca en una resolución favorable al particular. A esta especie de acto jurídico se le denomina resolución positiva ficta.

Manuel María Díez considera que se ha configurado una resolución positiva ficta cuando vencido el término de la administración para contestar, se considera que ésta se ha pronunciado a favor del administrado.

La negativa ficta es una figura que ha tenido preferencia frente a la positiva ficta, pues como lo ha señalado el maestro Alfonso Noriega: "los efectos del silencio positivo son muy importantes y, al mismo tiempo, muy peligrosos para la administración, en la medida en que, si no actúa con la debida diligencia, queda vinculada en términos muy estrictos de la misma manera que si hubiera dictado una resolución favorable. Es por ello, que se debe aceptar la existencia de esta figura jurídica, con la mayor precisión formal y por medio de normas específicas".³⁰

Para que el silencio administrativo tenga consecuencias jurídicas no sólo es suficiente que la administración no de contestación a una determinada promoción, si no que además ese silencio se presente en un tiempo previamente establecido por la ley.

Así lo expresa Manuel María Díez: "Para que el silencio administrativo pueda producir efectos jurídicos deben reunirse dos circunstancias: A) que la administración deba, de acuerdo con la ley hacer o decidir algo en un término determinado; B) que el término transcurra sin que la administración actúe."³¹

²⁸ Obra citada en la nota 21, p. 287.

²⁹ Obra citada en la nota 16, p. 287

³⁰ NORIEGA, Alfonso, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel. Lucero Espinosa, *op. cit.* p. 288.

³¹ Obra cita en la nota 19, p. 288.

En nuestro sistema jurídico se encuentra generalizado el término de cuatro meses, sin embargo en reforma al Código Fiscal, en vigor a partir de 1996 se estableció de tres meses.

Efectivamente, la tesis jurisprudencial visible con el número 188 de la tercera parte del apéndice 1965, establece que si pasan más de cuatro meses sin que la autoridad conteste, se viola el artículo 8º de la Constitución Federal.

PETICIÓN, TÉRMINO PARA EMITIR EL ACUERDO

“Atento a lo dispuesto en el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un curso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.”

De la misma manera, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17 establece que la autoridad deberá resolver en un término máximo de tres meses lo que corresponda, considerándose que se presenta la negativa ficta si no se contesta en este término.

Cabe agregar que este precepto contiene una innovación con relación a la negativa ficta en materia fiscal, ya que se consigna la facultad del interesado para solicitar constancia de la negativa, y se establece el fincamiento de una responsabilidad a la autoridad en el caso de que no se expida una constancia.

Resulta importante hacer referencia al último párrafo del artículo 17 de la citada ley, el cual establece:

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

Tal situación resulta lógica dentro del sistema de la negativa ficta, sin embargo, sería un gran adelanto dentro del respeto a nuestras garantías individuales, concretamente la establecida en el artículo 8 constitucional, si se estableciera la positiva ficta en este supuesto.

Dentro del acto perfecto, debe hablarse también de la **cosa juzgada administrativa**, ya que el acto perfecto normalmente es inmutable y

por lo tanto, de acuerdo a algunos autores tiene el carácter de cosa juzgada.

En ese sentido se manifiesta Georges Vedel, cuando expresa que el acto administrativo por el sólo hecho de serlo, tiene el carácter de "cosa decidida".

Linares puntualiza, sumando su opinión a la de Georges Vedel, que los problemas de la indiscutibilidad y de la inmutabilidad de la sentencia que se hace cosa juzgada jurisdiccional se plantean también en todo orden jurídico, con respecto a las leyes, actos administrativos y negocios jurídicos.

Insiste este autor en que sería anticientífico olvidar que el problema de la cosa juzgada surge para todo acto jurídico e inclusive aparece en los actos de ejecución.

Otros tratadistas indican que aunque el acto administrativo sea perfecto, si contra él se interpone cualquier medio de impugnación, sólo gozará de la característica de la cosa juzgada una vez que al quedar resuelto el recurso o el juicio correspondiente, en su caso, se reconozca su validez.

Al respecto, Rafael Bielsa se opone al término cosa juzgada en lo referente a los actos administrativos, ya que para este autor sólo existe cosa juzgada como consecuencia de un juicio.³²

"Es evidente que cuando se decide sobre una reclamación formal (sustancialmente una demanda de justicia, aunque no sea contenciosa-administrativa) promovida contra un acto que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo, y en ella se pide la revocación o anulación, y se decide, luego de prueba o verificación de los presupuestos en que el recurso se basa (y máxime si hay oposición), que esa decisión tiene autoridad o mérito de cosa juzgada.

Cuando se decide en definitiva sobre un recurso jurisdiccional, la resolución constituye cosa juzgada."

Al igual que Rafael Bielsa, Carlos Cassagne, considera que: "...en el proceso jurisdiccional la institución de la cosa juzgada (formal y material) le atribuye a la sentencia una inmutabilidad prácticamente absoluta; en el procedimiento administrativo ello como regla general, no acontece..."

³² BIELSA, Rafael, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, op. cit. en la nota 12, p. 291.

Manuel María Díez nos dice que los procesalistas distinguen el efecto formal del efecto material de la cosa juzgada.

El primero significa que no se puede reabrir la discusión en el mismo proceso, pero sí en uno subsidiario; y el segundo, atiende a la inmutabilidad absoluta de un acto.

Si trasladamos el concepto de cosa juzgada al ámbito administrativo, podemos afirmar que el acto administrativo surte los efectos de cosa juzgada material siempre que no sea objeto de impugnación, o bien cuando agotado el recurso respectivo se reconoce su validez, en virtud de que a partir de este momento adquiere la característica de inmutabilidad, con la circunstancia de que este concepto tiene mayor trascendencia cuando se trata de actos favorables al particular, pues en este caso la autoridad no puede variarlos mediante una determinación unilateral, sino que necesariamente debe acudir ante el tribunal correspondiente para anularlos o modificarlos, ya que de hacerlo de *motu proprio*, violaría la garantía de seguridad jurídica.

Para Gonzalo Armienta Hernández, la institución de la cosa juzgada es de carácter procesal; sin embargo por asimilación, válidamente se puede hablar de cosa juzgada en aquellos actos administrativos que al ser perfectos no hayan sido impugnados en sede jurisdiccional, o respecto de aquellos cuya validez haya sido reconocida en el juicio correspondiente, sin embargo el término correcto en lo referente a los actos administrativos que ya han quedado firmes debe ser el de cosa decidida, pues de esta forma no reñiría con el lenguaje que tradicionalmente se ha utilizado en el proceso jurisdiccional.³³

Otra importante figura que debe ser estudiada a la par del acto perfecto es la del concordato administrativo.

La voz **concordato** viene del latín concordatum, que a su vez proviene de concordare, que significa convenirse.

Tradicionalmente la denominación de concordato se ha utilizado para identificar a los tratados o convenios celebrados sobre asuntos eclesiásticos entre el gobierno de un Estado y la Santa Sede.

Por extensión ha adquirido carta de ciudadanía en el derecho administrativo.

³³ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* en la nota 12, p. 284.

Resulta relevante estudiar esta institución de derecho administrativo dentro de la perfectibilidad del acto administrativo, en virtud de que se trata de un acto administrativo perfecto desde el momento de la exteriorización de las voluntades tanto del particular como de la autoridad.

El concordato administrativo es un contrato de adhesión, que tiene las características de un acto colectivo, ya que para su validez necesita del consentimiento tanto de la autoridad como del particular.

El concordato administrativo debe de constar por escrito y estar emitido por autoridad competente, además de contener todos los elementos de un acto administrativo.

Es así como un concordato afectado por alguna o algunas de las causas de ilegalidad del acto administrativo, podrá ser impugnado por el particular no obstante su adhesión al mismo.

En relación a la posibilidad de impugnar un convenio de esta naturaleza, el tratadista Gonzalo Armienta Hernández, considera que de acuerdo a la normatividad fiscal vigente se puede presentar dicha hipótesis, ya que de conformidad al artículo 124 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, la improcedencia por consentimiento del particular sólo se presenta cuando no se haya interpuesto el recurso en el plazo señalado por el propio Código Fiscal.

El tratadista añade que, de acuerdo al anterior razonamiento, al interponer un recurso en contra de un convenio de pago en parcialidades, no puede alegar la autoridad el consentimiento del particular.

Otra de las características importantes del concordato es que no tiene como finalidad convenir sobre situaciones contrarias a derecho, pues de ser así, se rompería toda nuestra estructura jurídica.

Una vez comentada la naturaleza jurídica del concordato tributario, debe hacerse referencia a sus notas distintivas.

Mario Púgliese enumera seis características fundamentales:

1. El concordato administrativo no puede tener como objeto, como ya se dijo, el arreglo de controversias de derecho.
2. El concordato administrativo no tiene la calidad de cosa juzgada.

3. El concordato administrativo no está sujeto a condición resolutoria tácita por incumplimiento de una de las partes.
4. Desde un punto de vista formal, el concordato administrativo, asume las características de un acto administrativo unilateral, subordinado para su eficacia a la manifestación expresa de voluntad de adhesión del contribuyente.
5. El concordato administrativo, no está sujeto, como todos los contratos administrativos, a las autorizaciones y controles previstos en las normas de contabilidad general del Estado.
6. Por último, al concordato administrativo, por medio del derecho tributario se le otorga la función técnica de un acto de calificación definitiva.³⁴

En la práctica el concordato administrativo se presenta con mayor regularidad en materia fiscal, al efectuarse convenios de pagos en parcialidades, los que en esencia son un acto discrecional de la autoridad.

3.6 EL ACTO ADMINISTRATIVO ILEGAL

Los vicios del acto administrativo "...son las fallas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo al orden jurídico vigente, afectan la 'perfección' del acto, sea en su validez o en su eficacia, obstando ello a la subsistencia o a la ejecución del acto."

Como ya se apuntó anteriormente, en el tema correspondiente al acto administrativo perfecto, la validez significa que éste haya nacido de acuerdo con los ordenamientos jurídicos vigentes; en tanto que la eficacia es la reunión de los requisitos previstos para su aplicación.

Así pues, un acto administrativo es aquel emitido por una autoridad competente, en el cual se exprese una voluntad sana, esto es, libre de vicios, tenga un objeto lícito y satisfaga las formalidades señaladas por las disposiciones legales aplicables.

³⁴ PÚGLIESE, Mario, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* en la nota 12, p. 287.

Por el contrario, el acto administrativo ilegal es el que o bien proviene de una autoridad incompetente, o la voluntad que en él se manifiesta esta viciada, no cumple con el requisito de licitud de su objeto o no llena las formalidades establecidas en la ley.

Se ha precisado que un acto inválido es aquél que ha sido dictado por una autoridad incompetente.

La incompetencia se puede presentar cuando el acto emana de un órgano distinto al establecido por la ley, cuando el órgano está constituido irregularmente o cuando para la validez del acto se necesita la concurrencia de varios órganos y alguno o algunos de ellos no intervinieron en su emisión.

En el primero de los supuestos indicados, la incompetencia puede ser por razón de grado, materia o lugar.

La incompetencia por razón de grado se presenta cuando el inferior emite un acto que le correspondía al superior.

En materia administrativa se ha discutido ampliamente si el superior jerárquico puede realizar actos cuya emisión corresponde a la autoridad inferior.

Al respecto, los tribunales colegiados no se han puesto de acuerdo, pues algunas tesis aceptan la concurrencia de facultades cuando existe delegación de las mismas, caso en el cual la autoridad delegante no pierde las atribuciones objeto del acto delegatorio, pero también existen tesis contrarias a este criterio.

Gonzalo Armienta Hernández considera lo siguiente: "...creo que la facultad que delega sus facultades no puede perderlas, pues su competencia proviene de una disposición de carácter legal y la norma jurídica no puede quedar sin efecto por un acto unilateral. Por otra parte, no debe confundirse la ilegalidad de la autoridad con su incompetencia, ya que la ilegalidad se presenta cuando el órgano que emitió la resolución sí es competente, pero la persona que representa al órgano no cumple con algún requisito legal para ocuparlo."³⁵

³⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* p. 288.

En cuanto a la voluntad, los vicios que se pueden presentar en un acto administrativo son los mismos que nos encontramos en todo acto jurídico: el error, el dolo y la violencia.

El error como una creencia contraria a la realidad y el dolo como artificio para inducir al error, que ya estudiamos en el acto jurídico en general, son aplicables totalmente a la materia administrativa, por lo que si se prueba que el acto administrativo contiene alguno de estos vicios, la autoridad deberá declararlo nulo.

Como ya se analizó anteriormente, la violencia es un medio de coacción física o moral, que en este caso, se presentaría cuando, para obtener un acto administrativo al particular, se afecta la libre expresión de voluntad de la autoridad emisora.

En materia administrativa es muy difícil que se observe este tipo de vicio de la voluntad.

En efecto, resulta casi inconcebible que el particular pueda utilizar medios coercitivos en contra de la administración para constreñir a la autoridad a emitir un acto determinado.

Sin embargo, tal situación de ilegalidad se puede presentar cuando el funcionario público que va a emitir una resolución administrativa es compelido por una autoridad superior; lo cual, por otra parte, vendrá a ser irrelevante si el acto está apegado a derecho, en cuanto en él se satisfagan los demás requisitos de validez.

Todo acto administrativo debe tener también un objeto lícito, esto es, que su contenido no conculque las normas jurídicas.

Como ya quedó asentado en el tema respectivo, el acto administrativo, para que cumpla cabalmente con las formalidades legales, debe constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado.

Conforme a la jurisprudencia número 373 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una resolución se encuentra fundada cuando cita los preceptos en que se basa y motivada cuando menciona los hechos concretos en que consistió la violación.

Dentro de los vicios del acto administrativo nos encontramos con el relativo al fin del acto, denominado *desviación de poder*.

Al incursionar en este tema Manuel María Díez nos hace el siguiente comentario:

“El incumplimiento del fin señalado por el legislador, aunque el acto haya sido dictado cumpliendo todos los demás requisitos legales, da origen al vicio por desviación de poder.”³⁶

Autores como Margarita Lomelí Cerezo, enseñan que la falta de motivación es otro elemento para considerar que un acto administrativo se ha dictado con desvío de poder.³⁷

Romano, al estudiar esta figura jurídico-administrativa, nos dice que habrá desviación de poder todas las veces que falte una correspondencia efectiva entre el acto administrativo y el fin que se dio a la administración la potestad para actuar.

De las anteriores consideraciones doctrinales, podemos desprender que el desvío de poder no se relaciona con la ilegalidad, si no a lo que se refiere es a la trasgresión del espíritu de la ley.

Gonzalo Armienta Hernández considera que, contrariamente a lo que enseñan autores como Margarita Lomelí Cerezo, el desvío de poder no es un vicio referente a la forma si no al fin mismo de la ley.

En nuestro derecho positivo, el desvío de poder lo encontramos generalmente en la aplicación de sanciones, esto es, cuando la multa no guarda relación con las condiciones económicas del infractor o con la gravedad de la infracción.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hace referencia al desvío de poder en el artículo 3 fracción III cuando señala como elementos y requisitos del acto administrativo, el cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos

Podemos desprender de este precepto legal, como el legislador va más allá de establecer el desvío de poder en lo relativo a las multas como se presenta en materia fiscal, pues de acuerdo a esta norma, todo acto que no cumpla con su finalidad será inválido.

³⁶ Obra citada en la nota 19, p.289.

³⁷ LOMELÍ CERESO, Margarita, citada por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* p. 289.

Siguiendo con el análisis del acto ilegal la *convalidación* es una figura que resulta importante estudiar, pues ésta se presenta cuando se subsana un defecto del acto administrativo ilegal.

En relación con este tema, Manuel María Díez indica que:

“La Convalidación es una declaración de voluntad del órgano administrativo competente, por medio de la cual reconoce la existencia de un vicio en el acto administrativo y considera eliminarlo desde su origen mediante la supresión de la ilegalidad cometida.”

En nuestro sistema jurídico la convalidación no se puede realizar unilateralmente por la autoridad, si el acto administrativo constituye una resolución favorable al particular, pues en este caso, no obstante su ilegalidad, la autoridad deberá impugnarlo ante el tribunal correspondiente.³⁸

En estos mismos términos se expresa Antonio Carrillo Flores al señalar que:

“Esta facultad que tiene la administración para revocar sus propias decisiones no existe en algunos casos, desde luego, cuando el derecho positivo declara en forma expresa la irrevocabilidad de la decisión, y además, cuando el acto primitivo (este es un punto explorado por la jurisprudencia de la Corte) ha creado un derecho a favor del particular.”

“Sin embargo si el acto es ilegal por contener algún vicio, la autoridad lo podrá convalidar subsanando el vicio, siempre y cuando no sea contrario a los intereses del particular.”³⁹

Por otra parte es importante mencionar que la emisión del nuevo acto mediante el cual se corrijan las ilegalidades del anterior, tiene que hacerse cuando las facultades de la autoridad no han caducado pues no surtirán efectos alguno si ya ha operado esta figura jurídica.

³⁸ Obra citada en la nota 19, p. 291.

³⁹ CARRILLO FLORES, Antonio, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis y Lucero Espinosa Manuel, *op. cit.* p. 292.

3.7 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En cuanto a la extinción de los actos administrativos, en virtud de que ya fueron expuestas las causas, por las que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que se extingue de pleno derecho el acto administrativo, señalaremos a manera de ejemplo algunos criterios en lo atinente al número de causas que lo originan.

Cassagne indica que: "Los principales medios de extinción del acto en sede administrativa son la revocación y la caducidad".⁴⁰

Marienhoff por su parte señala: "Los medios de extinción del acto administrativo son la derogación, la revocación, la anulación, la caducidad, la rescisión, la renuncia y el rescate".⁴¹

Héctor Jorge Escola enumera como causas de extinción la revocación por merito, la revocación por ilegalidad, la caducidad y el decaimiento del acto administrativo.⁴²

⁴⁰ CASSAGNE, Carlos, citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p.40.

⁴¹ MARIENHOFF, Miguel, citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra*. p. 40.

⁴² ESCOLA, Héctor Jorge, citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit supra*. p. 40.

CAPÍTULO CUARTO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

4.1 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Para entrar al estudio del recurso administrativo, resulta indispensable, primeramente, comprender el significado de esta noción conceptual desde el punto de vista genérico.

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna petición para que sea resuelta.

A este respecto, Héctor Jorge Escola, en su obra *Recursos Administrativos*, afirma que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera.

El recuso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático.

De lo referido anteriormente, podemos puntualizar que el recurso administrativo es un medio de control que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo.

De manera más completa, el **recurso administrativo**, es todo medio de defensa para combatir, ante la administración pública, los actos y resoluciones dictados por la misma, en perjuicio de los particulares, por violación al ordenamiento correspondiente o la falta de aplicación de la disposición debida.

El **objeto** del recurso administrativo es el de imponer una limitación a las atribuciones discrecionales de la autoridad, así como la protección de los derechos y del interés legítimo de los administrados.

Como ya lo hemos indicado, la discrecionalidad significa que la autoridad cuenta con un parámetro legal para emitir sus resoluciones; ahora bien

si esa decisión se sale del marco legal, entonces el administrado tendrá a su alcance este derecho para inconformarse.

De lo hasta ahora expuesto, podemos deducir que el recurso administrativo, tiene como **finalidad**, el erigirse como un medio de control de la legalidad de las resoluciones de la autoridad administrativa.

En cuanto a los **Efectos** del recurso administrativo, el efecto inmediato derivado de la interposición del recurso administrativo, consiste en la interrupción del plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutorio.

La tramitación de un recurso administrativo permite al interesado obtener la suspensión de los efectos del acto reclamado.

La Suspensión, como la define el doctor Ignacio Burgoa en su obra el juicio de amparo, es "...el acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado".

En México, por regla general, la suspensión se otorga previo depósito de la garantía del interés fiscal.

Es conveniente mencionar que la sola interposición del recurso administrativo sí puede suspender los efectos del acto reclamado cuando la norma así lo disponga o si el acto adoleciera de nulidad manifiesta.

Cabe señalar que la suspensión del acto reclamado sólo producirá efectos durante la tramitación del recurso, pues si la resolución final es desestimatoria, la autoridad inmediatamente estará en aptitud de proceder a su ejecución, salvo los casos en que el particular acceda a la vía jurisdiccional y en ella se le otorgue este mismo beneficio

Con relación al momento en que debe solicitarse la suspensión, lo más conveniente es hacerlo en el escrito de interposición del recurso administrativo, tanto por economía procesal como para evitar cualquier riesgo de ejecución.

Para el otorgamiento de la suspensión se requiere que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación al recurrente.

Debe recordarse, por último que la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción XV, no exige, para la procedencia del juicio constitucional contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, el agotamiento previo de los medios de defensa previstos en la ley ordinaria, cuando para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado se establecen mayores requisitos que los que dicho otorgamiento legal señala.

4.2 EL RECURSO CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de Agosto de 1994 y entró en vigor el 1º de Junio de 1995.

El Recurso de Revisión previsto en la ley referida al rubro, derogó los recursos administrativos en las leyes a las que les resulta aplicable; ya que el mismo es procedente contra la mayoría de los actos emitidos por la Administración Pública Federal, pues la única excepción en su tramitación, de conformidad al artículo 1º de la ley mencionada, la encontramos en las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agrarias y laboral, así como al ministerio público en sus funciones constitucionales y en materia de practicas desleales de comercio internacional.

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 83 de a ley en cuestión, el Recurso de Revisión es procedente contra los actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, así mismo este recurso procede en los casos de organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas por la propia ley.

De conformidad al Artículo 85 de la Citada Ley, el plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a impugnar.

De acuerdo a los lineamientos del artículo 86 de la ley que se comenta el recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el

acto impugnado, pero deberá ser resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Este último supuesto es en atención a que la resolución hubiere sido dictada por un Secretario de Estado, ya que resultaría inadecuado que el recurso lo resolviera directamente el Presidente de la República.

De esta manera no obstante que el escrito se presente ante la autoridad que emitió el acto, nos encontramos frente a un recurso de los denominados jerárquicos, pues será la autoridad superior la que resuelva el recurso.

En cuanto a los requisitos formales, el recurso se deberá presentar por escrito y deberá contener:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

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

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

IV. Los agravios causados (artículo 86, Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Es importante destacar que la ley es omisa en cuanto al supuesto de alguno o algunos de los requisitos de forma que debe contener el recurso de revisión, por lo que debemos entender que la omisión de los requisitos señalados en el artículo 86 de la Ley no debe representar el desechamiento del recurso.

Sin embargo es conveniente que se especifique con claridad en la ley que si no se expresa en el escrito del recurso alguno de los conceptos establecidos, se otorgue un término para subsanar la omisión.

Asimismo, resalta la pésima redacción del artículo 86 de la Ley, ya que confunde los requisitos que debe contener el escrito con los documentos que deben acompañarse al mismo, pues resulta claro que las primeras cuatro fracciones del referido artículo 86 contemplan los requisitos de forma del escrito del recurso, y, las dos últimas fracciones los documentos que se deberán adjuntar al mismo.

Como lo acabamos de mencionar, el artículo 86 de la Ley en estudio confunde los requisitos de forma con los documentos que se deben

acompañar al escrito del recurso, de esta manera las últimas dos fracciones del citado artículo, estipulan cuales son los documentos que deben anexarse al recurso; y que son los siguientes:

V. Copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

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

Igual comentario que el realizado dentro de los requisitos formales, se debe hacer en relación a los documentos que se deben acompañar al escrito del recurso, pues la Ley es omisa respecto al supuesto de que no se acompañe alguno de los documentos mencionados en las fracciones V y VI del artículo 86, solamente se refiere a la no admisibilidad del recurso cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente.

En lo tocante al *desechamiento*, de acuerdo al artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se desechara cuando se den alguno de los supuestos siguientes:

I. Se presente fuera del plazo establecido;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Con relación a estos supuestos de desechamiento, es importante resaltar que resulta correcta la prevención contenida en el Artículo 17-A, de la propia ley, en el sentido de que los interesados podrán ser prevenidos por escrito y por una sola vez, para que en un término no menor de cinco días hábiles, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación, subsanen las omisiones que hubieren podido tener, en el cumplimiento de los requisitos exigidos.

En efecto, como lo comenta Gonzalo Armienta Hernández, todo recurso administrativo debe instrumentarse para que sea un medio de control de la autoridad y no una serie de requisitos que obstaculicen la emisión de una resolución apegada a derecho; de esta forma los recursos para que no se constituyan en trampas procesales, deben de otorgarle a los particulares las máximas facultades para su presentación y posterior resolución, por lo que cualquier limitación a este resultado que se genere por la omisión de un requisito formal, demerita substancialmente la finalidad del recurso.⁴³

Por otra parte, resulta ociosa la manifestación contenida en la fracción tercera, en el sentido de que si el recurso se firma antes del vencimiento procede su admisión, no obstante que se haya presentado por quien no deba hacerlo.

Es claro que si un recurso se presenta por quien no deba hacerlo, se debe tener por no presentado y que seguirá corriendo el término para el que realmente tenga derecho a interponerlo.

Por lo que respecta a la *Improcedencia*, las causales que estatuye la Ley en su artículo 89 en relación al recurso de revisión son:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el mismo acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promoverte;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente, y
- V. Cuando se éste tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promoverte, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Con relación a la primera fracción del artículo en comento, se debe señalar lo expresado por Jesús González Pérez, el cual comenta que "en este supuesto `sobre todo a efectos de verificar la identidad de fundamento', parecería más lógico la acumulación de los recursos".⁴⁴

En este sentido reitero lo expresado por Armienta Hernández, en cuanto a que el legislador debió ser más accesible y no determinar como causal

⁴³ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. p. 176.

⁴⁴ GONÁLEZ PÉREZ, Jesús, citado por Gonzalo Armienta Hernández, *op. cit.* p. 135.

de desechamiento este supuesto, ya que la finalidad de todo recurso debe ser el obtener una resolución administrativa apegada a derecho y no obstaculizar su logro.

La fracción IV del artículo 89, puede resultar injusta, ya que no resulta extraño que la autoridad, presione al particular para aceptar la multa con el ánimo de cobrar sus gastos de ejecución.

De tal manera, la Ley debe de consignar como único acto consentido aquél que no fue impugnado a tiempo.

Ahora bien, el *sobreseimiento*, se presenta de acuerdo al artículo 90 de la ley cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a su persona.
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Con respecto a las anteriores causales de sobreseimiento, sobresale por su inaplicabilidad la fracción VI, ya que como lo comenta Gonzalo Armienta Hernández; no es obligación del recurrente probar la existencia del acto respectivo, pues basta con que se presente la copia de la resolución impugnada para que se considere como existente.⁴⁵

Con relación a las pruebas dentro del recurso de revisión, no existe una reglamentación expresa, sin embargo es conveniente hacer mención que la fracción VI del artículo 86 de la Ley en cuestión, establece que las pruebas deben tener una relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado.

Asimismo, el artículo 96 hace referencia a que no se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos dentro de el procedimiento administrativo, no se haya hecho.

⁴⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit. p. 135

Esta última manifestación de la Ley, resulta de nueva cuenta contraria a la finalidad del recurso administrativo, ya que el legislador le debió otorgar a la autoridad, la posibilidad de allegarse todas las pruebas necesarias para alcanzar una resolución justa, y no limitarla al análisis exclusivo de las pruebas presentadas durante el procedimiento.

Hablando de la **Resolución Decisoria**, sus efectos son de conformidad al artículo 91 los siguientes:

- 1.- Desechar el recurso o sobreseerlo por improcedente,
- 2.- Confirmar el acto impugnado,
- 3.- Declarar la inexistencia, *nulidad o anulabilidad* del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente y
- 4.- 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 a favor del recurrente.

La resolución del recurso se deberá fundar en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. (Artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Cabe mencionar que el primer párrafo del citado artículo 92 de la Ley es una copia del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación.

La Ley en estudio le otorga en su artículo 92 a la autoridad la suplencia de la deficiencia de la queja al señalar textualmente:

“La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el escrito del recurso”.

Por otra parte, el referido precepto ordena que la autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y no obstante que los agravios sean insuficientes,

debiendo fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

El plazo para cumplir con la resolución decisoria lo ordena el último párrafo del artículo 92, al establecer que la autoridad deberá cumplir la resolución del recurso en un plazo de 4 meses, en el caso de que la resolución ordene realizar un determinado acto o iniciar la resolución del procedimiento.

En cuanto a la *suspensión del acto reclamado*, el artículo 87 de la Ley determina claramente que la interposición del recurso suspende la ejecución del acto impugnado siempre que:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

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

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

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

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

Por otra parte, resulta criticable la redacción del párrafo V del artículo 87 de la Ley, ya que establece como uno de los requisitos de la suspensión que el recurrente garantice el crédito fiscal.

Tal causa de procedencia de la suspensión resulta a todas luces fuera de lugar, pues como ya se mencionó, el recurso en estudio no procede contra los actos de naturaleza fiscal.

Por último, en cuanto al análisis del recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; encontramos en la citada ley la figura de la **negativa ficta**.

El artículo 94 establece la negativa ficta, ya que consigna que el recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Una vez más se denota la falta de precisión en este artículo, ya que, como lo sostiene Gonzalo Armienta Hernández, se podría desprender del mismo que el recurrente puede demandar la Negativa Ficta inclusive al día siguiente de la presentación del escrito del recurso, lo cual es a todas luces fuera de lugar.⁴⁶

4.2 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA

Los recursos administrativos en materia tributaria se encuentran ampliamente reglamentados en el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 116 establece la procedencia del Recurso de Revocación.

El Recurso de Revocación procede contra:

I. Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier Resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la Autoridad Ejecutora o

⁴⁶ Armienta Hernández Gonzalo. Op. Cit. p.138.

se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

- b) Se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal.

El plazo para la presentación del escrito de recurso es de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Por lo que respecta al órgano competente para conocer, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó (artículo 121 del Código Fiscal de la Federación).

De esta manera cuando el interesado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad responsable podrá hacerlo en la oficina exactota más cercana o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, desde el lugar de su residencia.

Cuando un recurso se impugne ante una autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de turnarlo a la que sea competente, conforme a lo previsto por el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.

Es pertinente aclarar que el numeral citado se refiere a la incompetencia por grado, cuantía o territorio, pues en el caso de que la incompetencia sea por razón de la materia, se le deberá comunicar esta circunstancia al interesado para que promueva ante la dependencia correspondiente.

En lo tocante a los **requisitos formales**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, el escrito de interposición del recurso debe contener los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes.

III. Señalar a la autoridad a la que se dirige.

IV. El domicilio para oír y recibir notificaciones y la persona autorizada para recibirlas.

V. La resolución o el acto que se impugna.

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

VII. Las pruebas y los hechos controvertidos de que trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 122, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos.

Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso, si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso.

Si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a enunciar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

De conformidad al artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el promovente deberá acompañar al escrito de interposición del recurso:

I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o la resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo y el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

II. El documento en que conste el acto impugnado.

III. Constancia de Notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo salvo se trate de negativa ficta.

Si la notificación es por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

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

El propio artículo 123 del Código Fiscal Federal otorga la facilidad al recurrente de presentar los documentos que se deben adjuntar en fotocopia simple, siempre y cuando los originales estén en poder de éste, pero en el supuesto que se presenten en copia simple y la autoridad tenga indicios de que no existen o de que son falsos, se exigirá la presentación del original o de la copia certificada.

Por otra parte, en el caso de que las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su emisión cuando ésta sea jurídicamente posible.

Para este efecto deberá identificar con precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda tener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

En cuanto a la **capacidad de postulación**, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación dispone que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios, y el numeral 122 por su parte, previene que cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en los términos del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que la representación de personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y de los testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público o, en caso de recursos administrativos, mediante la constancia de inscripción el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal.

Hablando de la **improcedencia**, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, las causas de improcedencia se configuran en los siguientes casos:

I. Cuando no se afecte el interés jurídico del recurrente.

II. Cuando se trate de resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencia.

III. Contra actos que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV. Contratos que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V. Contra actos conexos a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI. Cuando no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresare agravio alguno, si en el escrito inicial no se satisfizo este requisito, por no haberse notificado al particular el acto impugnado (artículo 129, fracción II del Código Fiscal de la Federación).

VII. Si es revocado el acto por la Autoridad.

VIII. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IX. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

La interposición del Recurso de Revocación es **opcional**, esto es, el particular tendrá plenas facultades para ejercerlo o bien para ocurrir en la vía Contenciosa Administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 120 125 del Código Fiscal Federal).

Como regla general a este recurso, son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la testimonial y la confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos (artículo 130 del Código en cuestión).

En materia de pruebas supervenientes, se podrán presentar siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Por lo que hace a la valoración de las pruebas, el artículo 130 del Código en comento, establece que hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente, las pruebas legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos, pero si en éstos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no probaron la verdad de lo declarado o manifestado.

Por lo que respecta a la **Resolución Decisoria**, al ser el recurso administrativo una instancia jurídica, la resolución definitiva que dicte el órgano de decisión, deberá fundarse en derecho y examinarse en ella todos y cada uno de los agravios vertidos por el recurrente (artículo 132 del Código citado).

La autoridad administrativa tiene la facultad de suplir la deficiencia de la queja y, por ende, de corregir los errores que observe en la cita de los preceptos invocados.

Ello implica, por lo tanto, la potestad de revocar los actos administrativos al advertir la ilegalidad manifiesta, aún cuando los agravios sean insuficientes; sin embargo en los términos del artículo 132 del ordenamiento en examen, el órgano de reaceramiento no podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el agraviado.

Los **efectos** de la resolución decisoria, de acuerdo al artículo 133 del Código citado pueden ser los siguientes:

- 1.- Desechar por improcedente, tenerlo por no interpuesto, o sobreseerlo en su caso;

- 2.- Confirmar el acto impugnado;
- 3.- Ordenar la reposición del procedimiento administrativo, o que se emita una nueva resolución;
- 4.- Dejar sin efecto el acto impugnado, y
- 5.- Modificar la resolución combatida o emitir un nuevo acto, cuando el recurso interpuesto sea parcial o totalmente favorable al recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

Ahora bien conforme a lo estatuido por el artículo 133-A del código en cuestión, las Autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la resolución deje sin efectos el acto impugnado y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

- a) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución Impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo perentorio de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos para concluir visitas domiciliarias o se haya presentado la caducidad.

- b) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

LEY ADUANERA

En materia aduanera, de acuerdo a lo previsto por el artículo 203 de la Ley de la materia, sólo es procedente el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, cuya naturaleza, requisitos de procedibilidad, tramitación y demás características ya quedaron determinados en los párrafos precedentes.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

RECURSO DE INCONFORMIDAD

Este medio de impugnación es procedente en contra de las resoluciones de una entidad federativa emitidas en aplicación del acuerdo o del convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Coordinación Fiscal.

En este caso las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal).

El artículo 11-A del citado ordenamiento señala además que el recurso podrá interponerse en cualquier tiempo.

El órgano competente para conocer será la Administración General Jurídica de Ingresos del Servicio de Administración Tributaria, previo dictamen de la Junta de Coordinación Fiscal.

Este medio de impugnación se tramita conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación con las siguientes modalidades:

- I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitarán un dictamen técnico de la Junta de Coordinación Fiscal.

III. El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciban el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV. La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la Entidad.

A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La Resolución Decisoria que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá ser en el sentido de desincorporar a la entidad de que se trate del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dicha resolución podrá ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demandando la anulación de la resolución decisoria, conforme a lo dispuesto por el numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la resolución decisoria se impugne por un grupo de contribuyentes, el órgano competente para conocer será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a lo que se refiere a la *opcionalidad* del recurso, este medio de defensa es obligatorio, en virtud de que debe escucharse a la entidad federativa y además solicitarse el Dictamen Técnico.

4.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

En los términos del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios, consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, podrán recurrir en inconformidad en los términos que señale el reglamento.

Este medio de defensa debe ejercerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación del acto

definitivo que se impugne, según lo prescribe el artículo 6 del Reglamento del Recurso de Inconformidad.

El escrito del recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y deberá presentarse directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado, también podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en el caso en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede delegacional o subdelegacional.

El artículo 4 del reglamento en estudio previene que el escrito de interposición del recurso deberá contener lo siguiente:

1.- Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asociado según sea el caso.

2.- Acto que se impugna y en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito, periodo e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.

3.- Hechos que originen la impugnación.

4.- Agravios que le cause el acto impugnado.

5.- Nombre o razón social del patrón o, en su caso el Sindicato de Trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde pueden ser notificados para los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra valuaciones actuariales o por las que interpongan asegurados o sus beneficiarios para reconocimiento de prestaciones.

6.- Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

Si el escrito fuere oscuro, irregular o no se cumpliera con los requisitos señalados, se prevendrá al recurrente para que lo aclare, corrija o complete, con apercibimiento de que si no cumple en un plazo de 5 días se desechará de plano.

De conformidad con el artículo 5 del reglamento, al escrito del recurso se deberá acompañar:

I. El documento en que conste el acto impugnado;

II. Original o copia certificada de los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe a nombre de otro. En caso de que el asunto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se trate de una persona física, bastará con que exhiba carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos, cuando exceda de este monto o se actúe como representante legal de una persona moral, se deberá exhibir el poder notarial que así lo acredite;

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma, y

IV. Las pruebas documentales que ofrezca.

El artículo 294 de la Ley del Seguro Social le otorga el carácter de optativo a este recurso al disponer que cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento.

Admitido el recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del instituto, las cuales deberán rendirlo en el término de diez días naturales. Dicho Secretario en vista de las circunstancias, podrá señalar un término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado.

Concluido el término de desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará, dentro del término de treinta días, el proyecto de resolución.

El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, si no se tratare de conflictos familiares, someterá a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo que servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciará dentro del término de quince días.

La resolución que ponga fin al recurso se dictará por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico.

Las pruebas deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes, pero en el caso de que no obren en poder del

recurrente si legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se ubiquen, identificando con precisión dichos documentos.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

En caso de que el recurrente ofrezca pruebas que obren en poder de la Dependencia, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a petición del promovente ordenará a dichas dependencias su remisión para integrarse al expediente respectivo, para tal efecto el recurrente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas; en caso de no identificarlas se entenderá que él por sí las aportará.

Las pruebas ofrecidas que no sean exhibidas se tendrán por no ofrecidas.

El Consejo Consultivo Delegacional tendrá en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer cuando considere que los elementos probatorios aportados son insuficientes.

De igual facultad gozará el Consejo Técnico cuando conozca de los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia.

A petición del recurrente y por una sola vez cuando por causa no imputable a éste no puede exhibir la prueba ofrecida, se le concederá un plazo de quince días, transcurridos los cuales si no se exhibe la probanza se declarará desierta.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez a juicio del Secretario Consultivo Delegacional.

Es conveniente señalar que, de acuerdo al artículo 43 del reglamento del recurso de inconformidad, existe un recurso intraprocesal de revocación-

El recurso de revocación será procedente contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas; y deberá presentarse ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

La solicitud del recurso se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho consejo.

En caso de ser procedente, la suspensión podrá ser ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, entre los funcionarios mencionados en el párrafo primero, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras correspondientes.

El Secretario del Consejo al recibir la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, la remitirá al jefe de la oficina para cobros, quien calificará la garantía, informando al secretario para que dicte el acuerdo procedente.

La suspensión que se otorgue deberá sujetarse a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, otorgándose las garantías que el referido código establece.

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE INCONFORMIDADES Y DE EVALUACIÓN

En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el instituto, derecho a crédito, cuantía de aportación y de descuentos, así como sobre cualquier acto de dicho organismo descentralizado que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio instituto un recurso de inconformidad, según el texto expreso del artículo 52 de la ley señalada al rubro.

El plazo para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patrones, contados en ambos casos a partir del día siguiente de la notificación o de aquel en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

Los términos y plazos se computan por días hábiles.

Conforme lo disponen el artículo 25 de la Ley y el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto Nacional del Fondo Nacional para los trabajadores corresponde dicha Comisión la substanciación y resolución de este medio de defensa del particular.

El escrito de interposición del recurso de inconformidad deberá contener:

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

Si el escrito fuera impreciso, incompleto, no se hubiera acreditado la personalidad del promovente, se requerirá a éste por una sola vez, para que en el plazo de diez días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo será desechado de plano.

Con el escrito del recurso se deben acompañar las pruebas respectivas y copias suficientes, para dar vista a los interesados.

El recurso será desechado de plano cuando se haya interpuesto contra actos diversos a los que se especifican en el artículo 52 de la Ley, los cuales quedaron precisados con antelación, así como cuando haya sido presentado fuera del plazo señalado.

Este medio de defensa tiene carácter **optativo**, según lo dispone expresamente el artículo 54 de la Ley del Instituto.

Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia, no sean superfluas, contrarias al derecho o a la moral.

En ningún caso será admisible la prueba confesional.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer,

cuando se considere que son necesarias para el conocimiento de la verdad.

El plazo para el desahogo de las pruebas podrá ser hasta de diez días, cuando su naturaleza así lo amerite o para que se presenten aquéllas que no se pudieron acompañar con el escrito inicial.

El proyecto de resolución final debe firmarse por la Secretaría de la Comisión, dentro de un plazo de diez días siguientes al desahogo de las pruebas, para que esta última se resuelva dentro de los quince días siguientes.

Esta resolución decisoria es impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

RECURSO INNOMINADO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y EN EL REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y DE VIVIENDA DEL PROPIO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Conforme al artículo 162 de la ley de la materia, las resoluciones de la Junta Directiva, que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma.

Las más importantes de estas resoluciones son las que en materia de pensiones emite el indicado órgano de gobierno del Instituto, así como las relativas a indemnizaciones globales, prestaciones en especie, prestaciones económicas, subsidios por enfermedades no profesionales y otorgamiento y recuperación de créditos.

El plazo para recurrir es de treinta días, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

En el escrito inicial del recurso se precisarán el nombre y domicilio del promovente, así como los agravios que le cause el acuerdo impugnado.

En lo no previsto deberá estarse a los principios generales que privan en materia de recursos administrativos.

El promovente deberá acompañar los documentos justificativos de su personalidad y las pruebas documentales pertinentes.

Son admisibles todos los medios de prueba previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si el recurso no es interpuesto dentro del plazo de treinta días antes señalado, el acuerdo dictado por la Junta Directiva se tendrá por consentido y, consecuentemente, se configurará la causal de improcedencia por preclusión, al no haberse ejercitado este derecho de defensa del particular, dentro de la oportunidad prevista por la ley y su reglamento.

Ni la ley ni el reglamento contienen disposición alguna respecto del plazo en el cual deberá emitirse la resolución definitiva, por lo que ésta deberá pronunciarse dentro de la brevedad prevista por el artículo 8º constitucional.

En virtud de que la ley no le da a este recurso el carácter de optativo, su interposición constituye una carga procesal para el interesado, cuyo incumplimiento configura la causal de improcedencia de la vía contencioso administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en lo que atañe a las resoluciones emitidas en materia de pensiones, en los términos de la competencia que atribuye a dicho órgano jurisdiccional la fracción VI del artículo 11 de su ley orgánica.

Contra la **resolución decisoria** que dicte la Junta Directiva procede el recurso de alzada o recurso jerárquico impropio ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá interponerse dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de notificación de la misma.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

La separación del servicio activo otorgada a los militares por las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina, cuando se confirma alguna de las causales previstas en la ley señalada al rubro, les genera el derecho a percibir una prestación económica vitalicia, denominada haber de retiro.

Ahora bien, son impugnables por vicios de ilegalidad las resoluciones de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, dictadas con motivo de las solicitudes de retiro presentadas por los militares en activo o por los familiares de militares

fallecidos, que consideren tener beneficio la compensación o a la pensión.

El órgano competente para conocer de este recurso será la misma Junta Directiva del Instituto.

El recurso se deberá interponer dentro de un plazo de quince días, contado a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución de la Junta Directiva del Instituto, previo el dictamen, que le aportará la Secretaría respectiva, sobre la procedencia del beneficio, su naturaleza y su monto.

Por lo que respecta a sus requisitos formales, no se establece ningún requisito específico en la elaboración del escrito del recurso, por lo que deberá reunir únicamente los ya señalados para la procedencia de esta clase de medios de impugnación.

En cuanto a su improcedencia, el recurso se desechará de plano en lo que se refiere a lo resuelto previamente por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso, esto es, en lo relativo a la personalidad militar, jerarquías en el activo para efectos de retiro, causa o causas del mismo, cómputo de servicios y determinación de situaciones dentro del activo, formulados en dichas Secretarías.

En lo tocante a las pruebas admisibles, las pruebas se deberán ofrecer precisamente en el escrito de interposición del recurso y se desahogarán dentro de un plazo de quince días.

En referencia a la **resolución decisoria**, la Junta del Instituto dictará resolución definitiva en la que se ratificará, modificará o revocará el acto impugnado, refiriéndose solamente a las cuestiones planteadas en el recurso y al valor de las pruebas aportadas, así como a las ya existentes.

Por lo que hace a su Obligatoriedad, este recurso de reconsideración, es u medio de impugnación que tiene carácter obligatorio, en tanto que representa una carga procesal para el interesado, cuya falta del cumplimiento origina la improcedencia de la vía contenciosa-administrativa.

4.4 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ECONÓMICA

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Este recurso procede contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia.

El recurso de reconsideración se deberá presentar dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución.

Será competente para conocer y resolver el recurso, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia.

El recurso deberá presentarse por escrito en el que se deberá expresar el nombre y el domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del recurrente.

La ley no contiene limitación alguna respecto a las pruebas admisibles, por lo que debe estarse a lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La **resolución decisoria** deberá dictarse en un término que no exceda de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, y cuando se trate de resoluciones cuya suspensión pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, la suspensión se otorgará sí el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios sin no se obtiene resolución favorable.

Este medio de impugnación es **opcional**, ya que la ley no establece la obligatoriedad del recurso.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

Este recurso procede en contra de la resolución que niegue una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial.

El plazo para la interposición del recurso será de treinta días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva.

El órgano competente para conocer es el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

En cuanto a los requisitos formales, la Ley solamente determina que al escrito del recurso se deberán acompañar los documentos necesarios que acrediten su procedencia.

Por lo que hace a las pruebas admisibles, la Ley no señala ningún requisito para su admisión.

La Ley no especifica un determinado tiempo para la emisión de la **resolución decisoria** y solamente indica que una vez analizados los argumentos del recurso y documentos acompañados, se emitirá la resolución que corresponda, la cual deberá comunicarse por escrito al recurrente.

Este recurso se debe considerar **opcional**, ya que la ley no establece la obligatoriedad del mismo.

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

El Recurso de Revocación, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, podrá interponerse contra las siguientes resoluciones:

- 1.- En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos a la participación en cupos de exportación o importación.
- 2.- En materia de certificación de origen.
- 3.- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación.

- 4.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.
- 5.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- 6.- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados respecto a si la mercancía está sujeta a la cuota compensatoria.
- 7.- Que declaren concluida la investigación administrativa a que se refiere la ley.
- 8.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión, o bien, confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.
- 9.- Que declaren concluida o terminada la investigación.
- 10.- Que impongan las sanciones que marca la Ley.

El plazo para la interposición del recurso será el mismo del recurso de revocación, establecido en el Código Fiscal.

En el caso de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen el recurso se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que la ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambas, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

Los recursos contra las resoluciones en materia de certificación de origen, se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en los demás casos ante la Secretaría de Economía.

Los requisitos formales a los que se debe sujetar este recurso son los mismos que estipula el Código Fiscal de la Federación para el Recurso de Revocación.

De la misma manera, en lo que respecta a materia de pruebas, se debe estar a lo establecido por el Código Fiscal.

La **Resolución Decisoria** se deberá dictar en el término establecido en el Código Fiscal en materia del recurso de revocación.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución, siempre que se garantice el pago de las cuotas compensatorias definitivas en los términos del Código Fiscal de la Federación y que la forma de garantía sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La interposición del presente recurso es obligatoria antes de acudir en juicio al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo estatuido por el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior.

4.5 EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los servidores públicos federales, de acuerdo al Artículo 8° de esta ley podrán ser sancionados por faltas administrativas consistentes en:

- I. Amonestación Privada o Pública.
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.
- III. Destitución del puesto.
- IV. Sanción Económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público.

Conforme a lo estipulado por el artículo 25 del ordenamiento citado, los servidores públicos que resulten responsables podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también combatibles ante el Tribuna Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta y constancia de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

El artículo 27 dispone que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, y, tratándose de sanciones económicas garantice el pago de estas; y, tratándose de otras sanciones, debe ser admitido el recurso, que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Este recurso es optativo, ya que se puede impugnar directamente ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

CAPÍTULO QUINTO

LA ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

5.1 NOCIONES GENERALES DE NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

La legislación administrativa de nuestro país, a partir del 4 de agosto de 1994, fecha en que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, logró un significativo avance en torno a la regulación de los actos y procedimientos administrativos, así como en lo referente a la anulación de tales actos, en cuanto que se estableció la nulidad y anulabilidad de los mismos, conforme a lo previsto en los artículos 6º y 7º de dicho ordenamiento legal.

Cabe señalar que con anterioridad a dicha fecha, los ordenamientos no eran uniformes en la regulación del tratamiento que debía darse a los actos administrativos irregulares, ya que cada una de las múltiples leyes administrativas contenían diferentes disposiciones al respecto, o eran omisas en su regulación, por lo que su tratamiento partía de la aplicación de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa, comprendidos en el artículo 16 constitucional y en los dispositivos del derecho común que establece el Código Civil.

De esta manera encontramos que a falta de disposición expresa en la ley administrativa, aplicaban supletoriamente la *concepción tripartita de las nulidades*, consignadas en los artículos del 2224 al 2242 del Código Civil Federal, de donde muchos autores consideraban la posibilidad de que los actos administrativos pudieran presentar vicios que produjeran su inexistencia, su nulidad absoluta o su nulidad relativa.

Sin embargo, la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los primeros.

Así por ejemplo, en lo tocante a la inexistencia del acto administrativo, las leyes administrativas no la establecen, por lo que legalmente no

puede haber actos administrativos inexistentes e inclusive, actualmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tampoco la regula.

Además, como ya se ha señalado, el acto administrativo es el acto jurídico con los elementos y características que ya han quedado determinados en capítulos anteriores, por lo que sí no se cumple con ellos, el acto estará viciado, no puede decirse que el acto administrativo sea inexistente, hablar de acto administrativo inexistente, es referirse a la nada jurídica, y por ello, el derecho administrativo no se ocupa de su regulación.

Algunos administrativistas consideran que el principio que rige en materia administrativa es el de la nulidad absoluta, posiblemente en razón del principio consignado en el artículo 8º del Código Civil, el cual establece que los actos que se realicen en contravención a las disposiciones de orden público serán nulos de pleno derecho, pero es obvio que esta nulidad sólo será procedente en tanto la ley administrativa así lo establezca.

Es cierto que el Código Civil dispone en su artículo 2225 que la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya sea absoluta o relativa, sin embargo, de acuerdo a los intereses que al derecho administrativo importan, el acto administrativo irregular sólo podrá ser nulo en los términos de la ley administrativa que en particular se encuentre establecida para cada supuesto, y, en su defecto, se deberán aplicar los principios constitucionales que protegen los derechos e intereses de los gobernados frente a la manifestación de la función administrativa.

También se ha discutido sobre la conveniencia de que en el derecho administrativo deba existir una teoría de las nulidades estructurada de acuerdo con los elementos y características de tales actos y que, además sea congruente con nuestro sistema jurídico positivo.

Por lo anteriormente expuesto, podemos desprender que en nuestro país las leyes administrativas aluden a las siguientes formas de anulación de los actos administrativos:

Actos nulos de pleno derecho, nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

Así la nulidad de pleno derecho, es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues sólo se presenta en los casos en que la ley expresamente la consigne, y la cual consiste en que la ineficacia del acto

administrativo surge desde el principio, desde que nace el acto (*ab initio*), y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de que exista previa impugnación.

En consecuencia, la ineficacia del acto por nulidad de pleno derecho opera por ministerio de ley (*ipso iure*), razón por la cual no necesita ser declarada por autoridad alguna, y en caso de que llegara a existir la declaración, sería originada por la necesidad de destruir su posible apariencia de legalidad y para vencer la resistencia que pudiera existir por parte de cualquier interesado.

Tal declaración del órgano administrativo puede efectuarla en cualquier tiempo, ya sea de oficio o a petición de cualquier interesado.

Por su parte, la nulidad de los actos administrativos es la regla general, la cual se encuentra condicionada a una investigación previa por parte del órgano jurisdiccional, a petición de la parte interesada, con el objeto de verificar el vicio que lo afecta.

En tales condiciones, un acto administrativo es nulo cuando uno o varios de sus elementos se encuentran viciados. Pero este grado de invalidez no impide que el acto produzca sus efectos jurídicos, puesto que goza de la presunción de validez, la cual cesará hasta que la autoridad competente, a instancia de la parte interesada, decreta la anulación del acto.

5.2 LA NULIDAD ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 6 de la referida ley, estipula que:

“La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos establecidos en las Fracciones I a X del Artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar

su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaratoria de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.”

En este artículo, al establecer las causas por las que el acto administrativo se encuentra viciado de nulidad, el legislador consideró que la omisión o irregularidades de cualesquiera de los elementos que cita, son de vital importancia para la existencia de dicho acto, pues como se ha señalado, la nulidad se produce cuando aquél presenta vicios o defectos de gravedad en sus elementos esenciales que hace la producción de sus efectos normales.

Así las cosas el legislador ha considerado que son vicios graves del acto administrativo, la omisión o irregularidad de los siguientes elementos:

I.- Vicios en el órgano competente, que surgirá cuando el acto no sea expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; asimismo cuando no se mencione el nombre del órgano emisor;

II.- Vicios en el objeto que pueda ser materia del mismo; cuando el mismo no sea determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III.- Vicios en el fin o finalidad de interés público cuando éste no sea el regulado por las normas en que se concreta, o que se persigan otros fines distintos;

IV.- Vicios en la forma, cuando el acto no se haga constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Vicios en la forma del acto, cuando no se encuentre debidamente fundado y motivado;

VI.- Vicios de forma cuando el acto no sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VII.- Vicios en la voluntad administrativa, cuando el acto sea expedido mediando error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; así como cuando medie dolo o violencia en su emisión;

Se debe estimar que resulta **erróneo** considerar que el acto administrativo pueda ser **subsannable**, en cuanto que si la nulidad que este precepto establece se llegara a presentar, ello implica que el acto administrativo contiene vicios graves en uno o varios de sus elementos, y por tal motivo lo correcto sería que dicho acto fuera insanable, ya que de no ser así no existiría ninguna diferencia entre los actos nulos y los anulables, dado que para éstos también se establece la figura del saneamiento, lo que trae como consecuencia que en ambos casos la autoridad se encontrará facultada para corregir su acto remediando los actos que ella misma pudiera tener, bien sea del mismo acto o a través de uno nuevo, lo que por otro lado implicaría hacer nugatorio el ejercicio de los medios de defensa del particular, ya que constantemente el gobernado tendría que agotar tales medios a fin de ir controvirtiendo los actos de la autoridad, lo que además ocasionaría grandes gastos para el afectado.

Por otro lado, considero que el segundo párrafo resulta innecesario, ya que es obvio que el acto declarado nulo no puede surtir efectos, ni goza de la presunción de legalidad y no puede ser ejecutado, ya que su nulidad implica su extinción del mundo jurídico.

Además, la anulabilidad del acto se da "cuando uno o varios de sus elementos aparecen viciados; pero con un vicio que no es fundamental"⁴⁷ .

En tal virtud, tenemos que la anulabilidad del acto administrativo resulta la consecuencia de una trasgresión leve al ordenamiento jurídico, es un vicio menor que no impide la existencia de alguno de sus elementos esenciales.

⁴⁷ ESCOLA, Héctor Jorge, citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit supra*. p.106

CONCLUSIONES

Una vez expuesto el tema desarrollado en esta tesis, podemos desprender las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- El Estado surge como una forma de organización social, ante la imposibilidad natural de una sana convivencia humana.

SEGUNDA.- En el momento en que se crea el Estado, se origina de manera simultánea el Derecho, no pudiendo existir uno sin el otro; así, el Estado representa un ente que crea normas jurídicas para la regulación de la vida gregaria.

TERCERA.- Las mencionadas normas jurídicas se agrupan, para un mejor estudio y aplicación en diversas ramas, existiendo en una de ellas el Derecho Administrativo, el cual es un conjunto de disposiciones de derecho encargadas de regular la estructura y funcionamiento del estado, así como las relaciones que este lleve con sus representantes y con sus gobernados.

CUARTA.- Las normas y principios del Derecho Administrativo, se encuentran ineludiblemente ligados a la Administración Pública, la cual es el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del poder ejecutivo que tienden a coadyuvar al cumplimiento de las finalidades del mismo.

QUINTA.- El Poder Ejecutivo Federal es el titular de la Administración Pública Federal, la cual se organiza en Centralizada y Paraestatal.

SEXTA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el ordenamiento jurídico aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

SÉPTIMA.- El acto administrativo es el acto jurídico emanado de un órgano administrativo, referido a derechos, obligaciones o intereses de la autoridad o del gobernado.

OCTAVA.- El acto administrativo, contiene elementos y requisitos para su emisión, que de no ser cumplidos, lo harán susceptible de ser nulo o anulable.

NOVENA.- En términos generales, la nulidad se produce cuando existen vicios de fondo en el procedimiento, y la anulabilidad cuando se presentan vicios de forma.

DÉCIMA.- A manera de paralelismo, en el Numeral 133-A del Código Fiscal de la Federación, se estipula que, cuando exista algún vicio en cuanto al fondo, no se podrá dictar nueva resolución, además de que el nuevo acto no puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada; esto obedece, a que, siguiendo un orden lógico de ideas, el interesado impugna para que se le resarza el daño causado por la resolución no para que la autoridad perfeccione su actuar, como ocurre con lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

DÉCIMA PRIMERA.- La subsanabilidad que es susceptible de presentarse cuando se origina la nulidad, es incorrecta, debido a que un acto o un procedimiento viciados en su fondo, deben anularse de pleno derecho, en atención a la naturaleza jurídica del anterior y a las garantías de defensa del particular.

DÉCIMA SEGUNDA.- Por lo ya enunciado en los párrafos precedentes, es incorrecto que en el Artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establezca la reposición del acto administrativo aún existiendo vicios de fondo, ya que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el precepto 16 de la Constitución Federal.

DÉCIMA TERCERA.- Lo anterior en virtud de que la garantía de legalidad según el artículo 16, establece que, el acto de autoridad, que no ostentare firma autógrafa, no fuere expedido por autoridad competente o no se hubiere fundado y motivado, será nulo y no producirá efecto alguno; sin embargo estos mismos requisitos son recogidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3° y el mismo ordenamiento otorga la facultad de reponer esas omisiones, en su numeral 6°, a pesar de lo preceptuado por la Constitución Federal, por lo cual la contraposición es evidente artículo 3° y el mismo ordenamiento otorga la facultad de reponer esas omisiones, en su numeral 6°, a pesar de lo preceptuado por la Constitución Federal, por lo cual la contraposición es evidente.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. 4ª ed. Ed. Porrúa. México, 2003. pags. 637.
- 2.- ARMIENTA HERNÁNDEZ, GONZALO. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2005. pags. 316.
- 3.- BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001. pags. 459.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOZA MANUEL. *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*. 5ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. pags. 413.
- 5.- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 1985. pags. 506.
- 6.- GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. 18º ed. Ed. Porrúa. México, 1971. pags. 444.
- 7.- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º curso*. 3ª ed. Ed. Oxford University Press-Harla. México, 1998. pags. 290.
- 8.- MOTO SALAZAR, EFRAÍN. *Elementos de Derecho*. 42ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. pags. 442.
- 9.-NAVA NEGRETE, ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*. 2ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2002. pags. 214.
- 10.- OLIVERA TORO, JORGE. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1997. pags. 319.
- 11.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*. Tomo Primero. 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 1974. pags. 750.
- 12.- SOBERANES, JOSÉ LUIS. *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. pags. 172.

LEGISLACIÓN.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 5.- Ley Aduanera.
- 6.- Ley de Coordinación Fiscal.
- 7.- Ley del Seguro Social y su Reglamento.
- 8.- Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 9.- Ley de Comercio Exterior.
- 10.- Código Fiscal de la Federación.

OTRAS FUENTES

- 1.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomos I,II,III Y IV. Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ed. Porrúa.
- 2.- REVISTA FORO JURÍDICO.
- 3.- <http://www.infojuridicas.unam.gob.mx>