

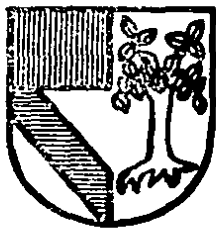
308909

13

29

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.



**“ CREACION DE UN CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ”**

T E S I S

PARA OBTAR POR EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HECTOR ALFONSO GUTIERREZ CASILLAS

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS

- I.1 Antecedentes Administrativos en México
- I.2 Antecedentes Administrativos Extranjeros

CAPITULO II. ESTUDIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO PRINCIPAL DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERAL.

- II.1 Breve Historia del Acto Administrativo
- II.2 Diferentes Conceptos del Acto Administrativo
- II.3 Elementos del Acto Administrativo
- II.4 Formalidades de los Actos Administrativos
- II.5 Revocación de los Actos Administrativos
- II.6 Extinción de los Actos Administrativos
- II.7 Aplicación del Acto Administrativo.

CAPITULO III. RECURSO ADMINISTRATIVO

- III.1 Teoría del Recurso Administrativo
- III.2 Análisis de Leyes Administrativas vigentes
- III.3 Análisis de los Recursos -- que otorgan las Leyes Analizadas

CAPITULO IV. CREACION DEL CODIGO.

- IV.1 Elementos que deberá contener el Código de Procedimientos Administrativos Federales

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

I N T R O D U C C I O N

El interés por este tema nació a través de las numerosas discusiones de clase, acerca de las irregularidades administrativas y de la disparidad de criterios para los procedimientos promovidos ante las mismas autoridades. ¿Cómo se podría unificar estos criterios dentro de un marco jurídico adecuado que reuniera de una forma simple los requisitos indispensables, para que el particular lesionado por el acto administrativo pudiera defenderse adecuadamente? Fue en estudios posteriores y más concretos del tema y gracias a los Lic. Ricardo Martínez Rojas y Manuel González Oropeza; tomó forma en mi mente esa vaga inquietud adquirida tiempo atrás, en la forma de un código administrativo que regule el proceso administrativo, procurando ante la misma autoridad que emitió el acto viciado, y le doy a este calificativo al acto que nace sin uno de los elementos necesarios para poder desarrollarse legítimamente, es aquí donde el acto administrativo adquiere relevancia ya que es el origen de los conflictos entre autoridades y particulares, cuando este se encuentre fuera de la concordancia jurídica provocando lesiones a derechos legítimos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES

Aunque hubo otros medios de defensa debidamente establecidos desde tiempo de la Colonia tales como las apelaciones especiales y los reclamos que se interponían ante el Real Consejo, y las Audiencias Reales de Indias y que tuvieron su importancia para la época, comenzaremos a tratar el tema a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, que es la primera Carta Magna vigente en nuestro país, -- que incluye la diferencia entre la jurisdicción en materia administrativa y judicial, aunque no estableció un procedimiento a aplicarse en el caso de actos administrativos lo que constituyó un error tan grande que evitó la resolución de conflictos administrativos en esta materia al no haber una vía jurisdiccional adecuada. (1) CFR.

Años más tarde viene la Constitución de 1824 que incluye la organización judicial derivada de la Ley Secundaria de 1798, estableciendo que la residencia del poder judicial federal recaerá en la Suprema Corte de Justicia además añade dentro del poder judicial Federal a los tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, lo que - - -

(1) CFR. Carrillo Flores Antonio
La Justicia Federal y la Administración Pública
México, 1973, pág. 173

se manifiesta como un impulso al sistema judicial mexicano, pero como esta Constitución tuvo estos aciertos también tuvo errores graves, tales como la determinación de la competencia, la cual la estableció erróneamente, ya que se tomaron las mismas reglas que la Constitución Norteamericana lo que dejó en consecuencia grandes lagunas en torno a que la organización y madurez de la integración del poder judicial ya que en los Estados Unidos de Norteamérica era muy distinto a la realidad nacional esto se manifiesta en la fracción V del artículo 137 que en su último párrafo que establece:

"La Suprema Corte de Justicia conocerá:

FRACCION V.- De las infracciones a la Constitución y Leyes Generales según prevenga por Ley". La Constitución de 1824 no se desarrolló como debería en razón de el error en que incurrió el legislador mexicano al intentar transcribir un sistema de derecho completamente diferente como es el anglosajón, y dejaba la competencia anteriormente establecida de la Suprema Corte de Justicia al amparo de una ley inexistente.

Así mismo el contribuyente recibe de nuevo la influencia del derecho americano al incorporar dentro de la Constitución leyes secundarias de organización judicial -- lo que en lugar de beneficiar perjudicaron la aplicación efectiva ya que como establecimos anteriormente este conjunto de leyes va referido a una organización judicial -- muy diferente a la mexicana, que apenas va tomando su forma y estructura.

La Constitución de 1824 dentro de su "adelantos" -- dividía la jurisdicción administrativa tal y como lo hizo la Constitución de Cádiz, al establecer las facultades para resolver asuntos contenciosos administrativos, aunque su competencia era limitada se considera un buen avance, dentro de este ámbito de competencia se involucran, a los conflictos que se generen con motivo de la expedición de decretos conciliares y bulas pontificias aunque se debería oír a la Suprema Corte de Justicia.

Lo establecido en el anterior párrafo es a nuestra forma de ver un aspecto negativo de la aplicación de justicia ya que pretendía que primero se debería acudir a -- oír a la suprema corte que en todo caso debería ser desde este momento la última instancia, que resolvería de - - -

una forma definitiva sobre las violaciones cometidas después de haberse agotado todos los medios de defensa disponibles esto basado en lo que ahora conocemos como principio de definitividad.

Después de analizado lo anterior se puede decir -- que la Constitución del 24 realizó un intento loable para ayudar a los particulares de defenderse de actos de la administración que les fueran lesivos.

En cuanto a las leyes constitucionalistas o mejor conocidas como las 7 leyes del 36 expedidas en ese mismo año de 1836, se contuvo una organización judicial apropiada con la inclusión de un tribunal contencioso administrativo.

Estas leyes constitucionalistas estaban divididas en siete leyes:

La primera ley esta formada por quince artículos -- que definía conceptos de nacionalidad y ciudadanía, establecía derechos y obligaciones para los nacionales mexicanos, estableciendo garantías a la libertad, a la familia, al domicilio, etc., en cuanto a los derechos a vo--

tar y ser votado entre otros más.

La segunda ley formada por veintitrés artículos -- crea al Supremo Poder Conservador formado por cinco ciudadanos, indicando los requisitos para serlo señalado - sus obligaciones y derechos.

La tercera ley esta formada por cincuenta y ocho preceptos deposita el poder legislativo en dos cámaras, Senadores y la de Diputados, como se van a integrar, y las atribuciones de cada cámara así como los requisitos para ser senador y diputado, fechas de sesión de las - cámaras, proceso de creación de la ley, etc.

La cuarta ley formada por treinta y cuatro artículos establece el poder ejecutivo individual, fija los requisitos y derechos para poder serlo, facultades del mismo, forma de su designación que en este caso no sería - por sufragio popular sino por la elección del Supremo Poder Conservador entre varias disposiciones más relativas.

La quinta ley que para la materia que ahora nos -- ocupa es la que tiene mayor relevancia puesto que organiza el poder judicial y establece un tribunal contencioso

administrativo que sería los juzgados de primera instancia y de Hacienda, esta quinta ley establecía la organización judicial de la siguiente forma como tribunal máximo tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después a los Tribunales de los Departamentos y Tribunales de Primera Instancia y de Hacienda, establecía los requisitos para ser juez, la forma que se iban a nombrar derechos y obligaciones, en cuanto a las facultades de los juzgados de primera instancia y de hacienda conocerían de controversias entre autoridades administrativas y particulares.

También otro aspecto importante de estas 7 leyes del 36 es que se le dan facultades a la Suprema Corte para intervenir "... disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa" (2) esto es el mismo texto contenido en el proyecto de reforma a la Constitución de 184 (3) Bis.

Años después aparecen las bases orgánicas del 43 que propugnaron por la separación de poderes, aunque --

(2) Tena Ramírez F. Leyes Fundamentales de México, 1975. Edit. Porrúa, pág. 235.

(3) Bis. Confrontar Tena Ramírez F. OP.CIT. Pág. 275

facultaron a la Suprema Corte a intervenir en algunos -- asuntos de conflictos administrativos de otras autoridades tal y como se establece en su contexto jurídico. Entre esas facultades estaban la de que conociera la Suprema Corte contra resoluciones de autoridad administrativas; dentro de las bases se dan también limitación al artículo 119 fracción II que establece la prohibición para la Suprema Corte de la Nación conozca sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de sus departamentos, esto se manifestó como una degeneración de la -- justicia ya que las mismas autoridades establecían el carácter de económicos a los asuntos que ellos emitían, -- dándoles el carácter de gubernativos o económicos a los asuntos que en caso de conflicto pudiera llegar a conocer la Suprema Corte de Justicia, dejando en consecuencia en estado de indefensión a los particulares, este acto de calificación del carácter del asunto por parte de las autoridades era absolutamente discrecional y no existía -- ningún instrumento jurídico para intentar que el consejo revocara su resolución.

Estas bases orgánicas de 1843 esta compuesta de on ce títulos y de doscientos dos artículos siendo el título V el que establece la organización judicial.

En 1853 se da un antecedente de gran relevancia administrativa en nuestro país que es la llamada "Ley --- Lares" que fue nombrada así en razón de su creador el Licenciado Teodosio Lares, esta ley es de suma importancia ya que constituye uno de los principales antecedentes de defensa del particular frente a la autoridad ya que ahora si podemos hablar de un verdadero procedimiento contencioso administrativo.

La Ley Lares a su vez da las bases para la organización de los órganos contenciosos administrativos que residirían en las mismas autoridades que emitan el acto constituyéndose jueces y parte dentro del procedimiento en abierta contraposición para lo establecido por algunos tratadistas que opinan que los órganos jurisdiccionales deben ser completamente independientes de las partes para evitar la desvirtuación de la justicia, mediante -- inclinación a intereses personales.

Teodosio Lares jurista de renombre en la época tuvo influencia también en la Constitución de 1857, tal y como se manifiesta en la fracción I del artículo 97 del mencionado ordenamiento jurídico que establece que "Los tribunales federales conocerán sobre incumplimiento e in-----

terpretación de las autoridades". (4) CFR

En resumen podemos establecer que bajo esta ley se ampara un sistema contencioso administrativo que para -- los estudiosos del derecho han decidido nombrar "Justi-- cia Retenida" que no es otra cosa sino que la misma auto ridad que emite el acto va a decidir sobre la legalidad o ilegalidad del mismo, y no va a decidir un órgano ju-- risdiccional externo con facultades propias.

En este año 1853, la ley para el arreglo de lo con-- tencioso administrativo da origen al nacimiento de facul-- tades al Consejo de Estado invistiéndolo con la calidad de tribunal administrativo y en consecuencia limitando -- al poder judicial, ya que lo aparta impidiéndolo a cono-- cer sobre cuestiones administrativas y para evitar posi-- bles conflictos acerca de cuales son cuestiones adminis-- trativas dentro del mismo ordenamiento, se contiene una gran enumeración de las anteriores, ayudando, considera-- blemente a los que hasta ahora hemos dado por llamar --- "Justicia Retenida".

(4) CFR Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Porrúa.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla se desconocieron estas leyes, en virtud de la expedición de la ley de 26 de febrero de 1855, cuyo contenido no es relevante en materia de recursos administrativos por lo que a nuestra opinión no contiene un antecedente de trascendencia por lo que no habiendo una justificación importante del contenido de la misma pasaremos al estudio de la Constitución de 1857. (5) CFR.

Restablecida la Constitución de 1824 con el acta de Reforma en 1847 y firmado el Tratado de Guadalupe que puso fin a la guerra entre Estados Unidos y México, siguieron frecuentes cambios en el poder, que trajeron consigo la Revolución de Ayutla cuyo objetivo principal era expulsar a Santa Anna del país; al triunfo de la Revolución -- Juan Alvarez que fungía como presidente llamó a la creación del nuevo congreso constituyente, sustituido Alvarez por Comonfort este último cambió la sede del Congreso --- Constituyente a la Ciudad de México en sustitución de Dolores Hidalgo que había sido designada originalmente, y así después de múltiples debates entre los cuales sobresalieron Ponciano Arriaga, León Guzmán, José María Cortés, se juró la Nueva Constitución el día 5 de febrero de 1857

(5) CFR Zarco F. Historia del Congreso Constituyente México 1857. Pág. 237 y s.s.

y el 11 de marzo se promulgó con toda solemnidad. La constitución de 1857 que estuvo formada por ocho títulos y - ciento veinte preceptos, donde se enfatiza la soberanía nacional, derechos del hombre, nacionalidad, etc.

Después de esta breve historia la Constitución del 57 entraremos al aspecto que nos ocupa el del acto administrativo o actos de la administración pública y sus medios de defensa.

Esta Constitución aportó instituciones importantes tales como la división de poderes delimitando claramente cada uno de ellos y sus facultades.

Su artículo 50 estableció que debido a las necesidades políticas importantes en el país en esos momentos, el poder ejecutivo y judicial no podían reunirse en una sola persona cortando de una vez por todas y de manera tajante la posibilidad de establecer en México un tribunal administrativo a menos de que se creara uno nuevo con autonomía propia.

El artículo 15 establecía que nadie podía ser juzgado por tribunales especiales lo que también impedía la --

creación de un tribunal con autonomía propia, ya que para algunos de los tratadistas de la época el instaurar un tribunal de esas características sería violatorio de lo establecido en las garantías.

Después vienen una serie de ordenamientos jurídicos que aunque tuvieron y tienen relevancia histórica no aportarían antecedentes importantes al estudio que pretendamos desarrollar, por lo que en consecuencia solo las enumeramos para ayudar al lector a la ubicación cronológica de estas leyes.

En el año de 1859, aparecen las leyes de reforma que no contienen recursos administrativos de relevancia, años más tarde viene el estatuto provisional del imperio de 1865 que tampoco contiene recurso administrativo alguno por lo que no adentramos en su contenido.

Después viene la Constitución de 1917 precedida por la revolución de 1910 y de la cual se originan las leyes -- y recursos que más adelante explicaremos.

Posteriormente, en el año de 1936 aparece la Ley de Justicia Fiscal que es un importante avance en materia contenciosa administrativa ya que da origen al Tribunal Fiscal de la Federación, que conocería aspectos contenciosos fiscales, una de la razón de este cambio tan radical de la división de poderes que ahora se modificaba un poco al entrar en el contexto jurídico un tribunal contencioso administrativo dependiente del poder ejecutivo se debió a los criterios jurisprudenciales que se manejaron de 1857.

Algunos de los criterios que sostuvo la Suprema Corte fue el de considerar que no se tomaría en cuenta como de competencia judicial la aplicación de bienes de una persona física al pago de un impuesto, estableciendo la necesidad de creación de una nueva ley de carácter secundario que organizan sus facultades dentro de un marco legal, que permitiera al particular defenderse de ese acto administrativo que lo perjudica cuando hubiere vicios de fondo o de forma.

Así mismo hubo otras tesis de variada importancia -- que señalaron en repetidas ocasiones la necesidad de creación de un Tribunal Fiscal y de contravenir el principio de la división de poderes que se manejó durante tanto tiempo.

Es así como se da origen a los tribunales administrativos en México ya que si "La Suprema Corte de Justicia había implícitamente reconocido la constitucionalidad de cualquiera de los procedimientos para revisar los actos administrativos había sido para aprovecharlo y tratar de crear un contencioso moderno". (6)

Después de la aparición del Tribunal Fiscal hubo intentos por varios juristas de elevar la justicia administrativa a nivel constitucional, en 1973 se realizó otro esfuerzo por enmarcar constitucionalmente la justicia administrativa aunque fracasó.

En 1946 a propuesta del entonces Secretario de Hacienda se propone dar entrada constitucional a los tribunales administrativos que se crearían a base de leyes federales, esta reforma prosperó y se logró que se modificara el artículo 104 constitucional quedando de la siguiente manera:

ARTICULO 104.- "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(6) Carrillo Flores Antonio, OP Cit., Pág. 12

FRACCION I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables antes el superior inmediato del que conozca en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de - lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las - controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones administrativas de dichos tribunales administrativos, solo en los - casos que señalen las leyes federales, siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso

interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y la resolución - que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia; quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo:

FRACCION II: De todas las controversias que versen - sobre derecho marítimo.

FRACCION III: De aquellas en que la Federación fuese parte.

FRACCION IV: De las que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la federación, así como las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de - la Federación o un estado.

FRACCION V: De las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.

FRACCION VI: De los casos concernientes a miembros - del cuerpo diplomático y conciliar".

La inclusión de este texto dentro del articulado de la Constitución fue un gran avance, ya que, ahora sí los tribunales contenciosos administrativos estaban legitimados en la Constitución siendo particularmente importante la fracción I en los párrafos segundo y tercero.

Así pues con la inclusión de este artículo, la creación de los tribunales administrativos, fue posible constitucionalmente dar un margen más amplio de defensas a los particulares.

En el año de 1967 se realizó otra reforma que precisa la creación de los tribunales contenciosos administrativos y he aquí lo más importante que para dirimir controversias entre la administración federal, estatal y los particulares.

En este mismo año se promulga la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y en 1971 se promulga la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ya da la pauta y mecanismos de defensa adecuados a los particulares, aunque creemos que su competencia es limitada, y debe o bien desarrollar el tribunal de mejor manera, o crear uno nuevo con amplitud más amplia y perfectamente delineada para permitir a los particulares justa defensa de sus derechos.

Hay un antecedente de gran relevancia, para el derecho administrativo en nuestro país, pues es la primera - ocasión que estamos en presencia de un ordenamiento legislativo llamado Código Administrativo, nos estamos refiriendo al Código Administrativo del Estado de Chihuahua, - promulgado en tiempo del gobernador Oscar Flores, en virtud del decreto número 497-74 de fecha 25 de julio de - 1974, nos referiremos al análisis de este Código Administrativo más que un nuevo ordenamiento, como una recopilación de leyes administrativas inherentes al propio estado, por lo que para objeto del presente estudio sus aportaciones, no van más allá del contenido del mismo, que no abarca normas de carácter procesal, contra actos mismos de las autoridades, limitándose únicamente a enumerar disposiciones de carácter administrativo.

Este código de procedimientos administrativos que - pretendemos justificar a través de este estudio es muy diferente al Código Administrativo de Chihuahua que no contiene normas procesales.

Ahora entraremos al análisis de este cuerpo normativo, este Código esta compuesto por 1725 artículos que contienen las estructuras, relaciones y funciones del poder ejecutivo, señalando las dependencias del mismo así como sus atribuciones.

El Código de Procedimientos Administrativos de Chihuahua se encuentra dividido en varios títulos, que son más que nada las leyes administrativas del Estado, todas estas leyes se encuentran reunidas en este ordenamiento jurídico llamado Código por razones más compiladoras que creativas al artículo 1 establece: "Este Código regula la actividad del poder ejecutivo del Estado de Chihuahua, debe realizar de modo permanente, según la competencias que le corresponde conforme a la Constitución Federal y a la local del Estado. En consecuencia, a él deberán incorporarse las disposiciones que el Congreso dicte otorgado al ejecutivo nuevas facultades y obligaciones, creando nuevas ramas de la administración, ampliando las ya existentes o modificando las normas sustantivas, la organización interna o los procedimientos legales que encauzan y orientan la acción del poder ejecutivo.

Las actividades de carácter transitorio referidas a un tiempo a una obra o empresa determinada que no sean de duración indefinida, podrán consignarse en leyes o decretos.

El artículo 20. nos establece que se regirá el poder ejecutivo, posteriormente se establece la naturaleza, organización, funcionamiento, etc., del poder ejecutivo.

A partir del artículo 32 y subsecuentes se contiene las autoridades, y dependencias del ejecutivo y las funciones encargadas a cada una de ellas como por ejemplo la Secretaría General de gobierno contenida en el artículo 32, corresponde a la Secretaría General de Gobierno:

I.- Intervenir, previo acuerdo del gobernador, en las actividades de la Tesorería y de la Oficialía Mayor.

II.- Controlar las actividades legales y técnicas de las demás dependencias del ejecutivo.

Tal como se establece en parte del artículo anteriormente citado las otras dependencias pertenecientes a la administración pública centralizada estatal se encuentran reguladas.

Dentro de este aparato normativo que venimos comentando también se encuentra el título referente a las relaciones del estado con sus trabajadores en donde se regula toda la materia laboral de los empleados del poder ejecutivo en Chihuahua, sindicatos, huelgas, tribunales competentes, todo se encuentra ahí reunido.

El artículo 339 y subsecuentes establecen todas las disposiciones inherentes al notariado como su forma de --

elección, funcionamiento, etc.

También encontramos todo lo referente al proceso electoral, fechas, registro de candidatos, y demás.

Se contiene todo lo relativo al ejercicio de profesiones requisitos para ejercer, cuales profesiones requieren de título profesional para poder ejercerse tal y como lo establece el artículo 862 que dice: "Las profesiones que necesitan de título para su ejercicio son las siguientes:

Actuario

Agrónomo

Arquitecto

Bacteriólogo

Biólogo

Cirujano Dentista

Contador Público

Enfermera

Enfermera y Partera

Ingeniero en sus diversas ramas profesionales: Agronomía, Ingeniería civil. Hidráulica, Mecánica, Electricista, Industrial, Forestal, Fruticultura, Minera, Municipal, Sanitaria, Petrolera, Química Bromatológica y las demás ramas que comprendan o hayan comprendido los planes de estudio de

las escuelas superiores".

Podríamos seguir enumerando toda un sin fin de disposiciones que contempla este Código Administrativo del Estado de Chihuahua, que como ya establecimos con anterioridad no es más que una recopilación de leyes administrativas que reúnen todos los aspectos regulados por la autoridad administrativa estatal, como, concesiones de permisos de explotación del suelo, de cuestiones tan importantes como la pública, adecuación, trabajo y previsión social, asistencia pública y de otras normas de carácter más específico como mantenimiento de los caminos estatales, animales mostrencos planeación urbana, etc., aspectos a lo cual nos adentraremos más una vez tomado en cuenta el ligero análisis dado a este código, caemos en la idea de -- que no es el tipo de código administrativo creador y de carácter procesal que pensamos se requiere para la vida administrativa de nuestro país. (7) CFR.

Por último mencionaremos al Código Fiscal de la Federación como un ordenamiento de carácter administrativo procesal que entró en vigencia el 10. de enero de 1983 y -- que constituye el avance más grande en materia procedimental administrativa y que creemos que con la creación -- de un Código Federal de Procedimientos Administrativos le ayudaría a una mejor impartición de justicia al haber una

unificación de criterios procesales para todas las autoridades administrativas.

ANTECEDENTES EXTRANJEROS

ANTECEDENTES HISTORICOS EXTRANJEROS

Dentro del marco del desarrollo histórico del derecho administrativo en nuestro país, es indudable la influencia que sobre él, han tenido doctrinas extranjeras, en especial la francesa ya que en tiempo del porfiriato donde hubo una especial evolución del derecho administrativo en México, el acrecimiento cultural y en el campo jurídico con el pueblo galo fue muy estrecho, también es significativo hacer notar que en materia administrativa Francia era en esos momentos un país con desarrollo armónico gracias en gran parte a tratadistas de renombrada talla jurídica como Duguit, entre otros y de los cuales el legislador mexicano tomó la mayoría de la fundamentación administrativa de la época.

Ahora hablaremos de algunas de las instituciones jurídicas que se tomaron o bien influyeron en la creación del sistema administrativo mexicano.

Dentro del aspecto de atribuciones del estado, estas han sido adoptadas con diversos nombres, tales como derechos, facultades, prerrogativas, cometidos, etc., sin embargo en nuestro medio se le ha llamado atribuciones en virtud de que la doctrina francesa así las ha calificado.

"atribuciones del estado" (8).

Así mismo la doctrina francesa también ha dividido las atribuciones del estado tal y como lo conceptualizamos en nuestro medio jurídico, división que se ha realizado con forme a los siguientes tres grupos: "1) Atribuciones del Estado para reglamentar la vida privada; 2) - Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; y 3) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva" (9)

La influencia de lo establecido anteriormente está en todos los ordenamientos jurídicos que reglamentan la vida privada, tales como disposiciones preventivas e imperativas como la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, ley de invenciones y marcas, ley de protección al consumidor. En cuanto al Segundo punto lo encontramos en leyes de protección a la minería, establecimiento de nuevas industrias, desarrollo de actividades.

(8) Carré de Malberg. *Théorie Generales de L'Etat*. Tomo 1. París, 1920, Pág. 13

(9) Bornd Roger citado por fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 2a. edición. México 1976, Pág. 13

De el número tercero encontramos su influencia en el artículo 28 Constitucional que establece la posibilidad de castigar con toda severidad y eficacia "... todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social" (10)

Entre autor de influencia en nuestro sistema, Jéze - Gastón considera al servicio público tal y como lo concibe nuestro estado de derecho estableciendo que el servicio público equivale a dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, bajo un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público podrá ser modificada por leyes y reglamentos, si nos fijamos en esta concepción de servicio público es la misma que nosotros tenemos establecida; con elementos tales como el objeto de servicio público que es la satisfacción de necesidades de interés general, que el servicio público este bajo un régimen jurídico especial tal y como es

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Porrúa México 1986

el caso del estado que lo tutela bajo un régimen jurídico exorbitante, y por último que el servicio público, su nacimiento, desarrollo deben de estar establecidos en ley o reglamento, tal y como es el caso del sistema mexicano.

(11)

En relación con las situaciones jurídicas estas son separadas en dos por la doctrina francesa y es tal y como nuestra doctrina jurídica la acepta dividiendo en situaciones jurídicas generales y situaciones jurídicas individuales.

"Los caracteres de las situaciones jurídicas generales son los siguientes"

1) En primer término, la situación jurídica general es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es decir, que al ser creada se refiere a un número interminable de casos. Su carácter abstracto impide que se le confunda con la situación que crea un acto en el que, aunque dirigido a una pluralidad de personas pueden ser determinadas todas estas.

(11) Confrontar Art. 23 Ley Orgánica del D.F.
Ed. Porrúa 1a Ed. México, Pág. 18.

II) La situación jurídica general es permanente. Esto quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en que dicha situación. Así la situación jurídica del ciudadano con su derecho al voto, no se agota por el hecho de que este se ejercite en una elección determinada. Por razón del mismo acto que crea esa situación jurídica, el ciudadano puede votar en elecciones posteriores.

III) En tercer lugar, la situación jurídica general es esencialmente modificable por la ley o los reglamentos - ningún individuo puede alegar que el conjunto de facultades derivadas de la norma que crea la situación jurídica general constituya un derecho irrevocable" (12)

En cuanto a la situación jurídica particular encontramos el polo opuesto de lo anterior establecido, aquí la situación jurídica es concreta y personal, teniendo como acto típico creador de esta situación jurídica el contrato, la duración de la situación es temporal, y que nos adentremos en su desarrollo ya que no abarca completamente la materia administrativa objeto de este estudio.

(12) Jeze. Gston Les principes généraux du droit Administratif
Rev. de der. Pub. 1930 Pág. 15-19.

Ahora dentro de esta miscelanea de conceptos que venimos desarrollando dentro de este capitulo, conceptos de diversos autores extranjeros de los cuales nuestra doctrina tomó aspectos que ahora regulan nuestra vida adminis-trativa "como la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley". (13) Este concepto establecido anteriormente es la imagen de como se concibe la adminis-tración pública en México.

O bien la podemos entender como lo expone otro gran tratadista del derecho administrativo Otro Mayer que supone que "la administración es la actividad del estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico". (14) Este concepto también concuerda con nuestro pensamiento administrativo, cabe hacer notar que la fundamentación jurídica a que se refiere esta definición la encontramos en la garantía de legalidad, establecida en el artículo 16 Constitucional.

Hay autores de gran renombre y reconocida capacidad que nos dan la pauta, de los actos que realiza, el estado y que indudablemente, como todos los conceptos anteriormente establecidos fueron tomados por nuestro derecho administrativo como parte constitutiva del mismo, tal es el caso de Hauriou que concibe que el "Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran co

como actos administrativos"... y no sólo esto ya que hay - otros autores que suponen que la vida administrativa es - práctica y jurídica pero doble todo práctica, lo que para - mi concepto es perfectamente claro.

Para Hauriou el derecho administrativo es: "La rama - del derecho público que regula: 1) La organización de la em - presa de la administración pública y de las diversas perso - nas administrativas de las cuales han encarnado; 2) Los po - deres y los derechos que poseen estas personas administ^{ra}ti - vas para manejar los servicios públicos; 3) El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa espe - cial, por el procedimiento de acción de oficio y las conse - cuencias contenciosas que se siguen". (15) También para Hau - riou en su obra antes citada establece que el derecho admi - nistrativo es "creador de situaciones jurídicas, es decir, de situaciones estables que constituyen bienes que se agre - garon a los bienes de la vida civil (estado de concesionario) (16)

Estos estados se resuelven o bien en interiores legi - timos a que la situación no sea modificada y que constitu - yen todo un mundo jurídico nuevo superpuesto al mundo jurf - dico del derecho común". (17) Sigue el autor en relación -

(15) H. Hauriou citado por Fraga Gabino. OP. Cit. Pág. 89

(16) Confrontar Hauriou Droit Administratif puesta

(17) Hauriou citado por Fraga Gabino Op. Cit. Pág. 276

con su definición de efectos del derecho administrativo, estableciendo lo siguiente: "Por eso el derecho administrativo está llamado a desempeñar un papel social considerable, pues no es dudosa que el estado moderno tenga por tarea crear situaciones jurídicas ventajosas y nuevas formas de bienes en provecho de los individuos, que no pueden acceder a las antiguas formas de propiedad y estas situaciones jurídicas serán forzosamente administrativas" (18)

De la posición de Hauriou se desprende que los actos administrativos si son capaces, de modificar el patrimonio de los particulares, tal y como lo realizan algunos tipos de actos administrativos dentro de nuestro medio.

Los actos administrativos como cualquier acto jurídico pueden extinguirse; esta muerte jurídica puede darse por diversas causas una de ellas es cuando el acto esta invalidado, que se da en diversos grados tal y como lo acepta la doctrina francesa que influyó de la forma más directa a nuestro Código Civil estos grados son: nulidad relativa, absoluta e inexistencia tal y como lo señalan los artículos 2225, 2226 y 2227 del Código Civil, mostrándose de una vez más la influencia de la doctrina civil tanto en el campo administrativo como en el campo civil.

Como ejemplo práctico de lo establecido en el párrafo anterior, se puede señalar como causa de inexistencia la omisión de la forma que debe revestir el acto administrativo, por ejemplo si la Secretaría de Agricultura diera VERBALMENTE la autorización de propiedad de tierras baldías, este acto administrativo no tendría validez porque esta viciado desde su nacimiento por lo que sería inexistente.

Todos estos conceptos que desarrollamos en este tema de antecedentes extranjeros, son parte fundamental de nuestra doctrina administrativa, que hemos querido incluir para mostrar que gran parte de la misma es influencia de autores italianos y sobre todo franceses que dieron al derecho administrativo mexicano un carácter de compilación seleccionada de instituciones jurídicas extranjeras, tal y como lo señalamos anteriormente pero sin dejar de aclarar que hay otros instrumentos jurídicos extranjeros que no se incluyeron por ser en su caso motivo de otro estudio más profundo y no una relación para aclarar circunstancias como lo fue este caso.

C A P I T U L O I I

ESTUDIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO OBJETO PRINCIPAL
DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES

11.1 BREVE HISTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto "Acto Administrativo" era prácticamente desconocido hasta antes de la Revolución Francesa, ya que anteriormente los actos administrativos eran los actos del Rey a los que la gente de la época, al igual que los tratadistas no identificaban con el derecho público.

El primer texto donde se identifica o se contiene el concepto de Acto Administrativo es la del 16 fructidor - del año II que establecía la prohibición a los tribunales - judiciales de participar en la resolución de asuntos de carácter público. (19)

"El acto jurisdiccional no se ponía en cuestión: ningún análisis se había hecho del carácter propio de la - función de juzgar (20).

A partir de este momento el concepto acto administrativo se vuelve más usual y tiene un desarrollo más próximo pero entre los estudiosos del derecho de la época, esto es en realidad lo que podemos considerar como el primer antecedente del acto administrativo doctrinariamente hablando,

(19) CFR. Fraga Gabino op. Cit. pág. 50

(20) Duguit Leon "Las transformaciones de derecho público"
Ed. Francisco Beltran, Madrid Eps. 1926 2a.Ed.pág.214

ya que como habíamos establecido anteriormente, "la expresión acto administrativo se les llamaba actos del Rey, de la Corona o del Fisco Real". (21)

Al paso del tiempo y al avanzar este concepto una vez que los principales estudiosos del derecho, y no solo ellos sino que la gente común empieza a darse cuenta de lo que es el poder administrativo y en consecuencia lo que es acto administrativo, es cuando toma, su forma como tal, y entonces ya se establece que estaremos en presencia del acto administrativo cuando este haya sido engendrado por una vida de derecho público o bien que su creación se haya realizado dentro de un régimen jurídico exorbitante.

Antes de entrar a los conceptos de los diversos tratadistas acerca de su concepto de el acto administrativo trataré de dar una pequeña justificación del desarrollo del concepto acto administrativo.

El avance de este concepto se debió en gran parte a la necesidad de establecer diferencias entre los actos administrativos y de gestión para establecer la competencia, entre los tribunales administrativos y los de jurisdicción ordinaria, otra justificación también podría ser el poder -

(21) Manuel Marfa Diez, Citado a Fragola Manuele di Dirintio 2a. Ed. Nápoles 1946. Pág. 155.
Acto administrativo. Ed. Plusultra, Arg. 1972, pág. 171.

controlar efectivamente los actos de la autoridad cuando infrinjan la esfera de los particulares para que les restituyan sus derechos en caso de una violación a los mismos.

11.2 DIFERENTES CONCEPTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO

Podemos establecer para empezar, que no hay un -- criterio definido, hay tantas acepciones de acto administrativo como estudiosos del derecho existen, sin embargo creo prudente incluir algunos conceptos de diversos tratadistas que pudieran ayudar de mucho; hay algunos como Jorge Olivera Toro que sostiene que "El acto administrativo, es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo esta función producto de la actividad del estado en todas sus variadas formas". (22)

Este concepto que nos da Olivera Toro, lo podemos considerar correcto, aunque cuando habla de sus "variadas formas..." debería ser más elocuente y señalarías, en cuanto a que el acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza la función pública, creo que no todas las funciones públicas son actos administrativos pues hay funciones tales como, de alguna dependencia pública que no es un acto administrativo, y sin embargo esta dentro de las funciones públicas. (23) Bis.

(23) Bis Confrontar Lares Teodosio lecciones de Derecho Administrativo Universidad Nacional México 1978 Lección 9 pags. 182-210.

Hay otro concepto del acto administrativo que es el que nos da Ernest Forsthoff que establece que el acto administrativo es "Toda actividad de la administración individualizable como acción particular sin referencia a su objeto o fin, y en particular prescindiendo si esta actividad se mueve en el ámbito de derecho privado de derecho Público". (24)

Una definición que a mi juicio es muy descriptiva y concreta sin dejar de ser consistente es la siguiente: "El acto administrativo, es toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración - tiende a crear, modificar, extinguir, situaciones jurídicas subjetivas". (25)

Esta definición a mi juicio es bastante aceptable.

Todas las definiciones señaladas anteriormente, tienen muchos lazos en común, tales como manifestación de la voluntad unilateral, creación de derechos o extinción o modificación de los mismo, etc., tal y como señalamos anteriormente habrá tantas concepciones de acto administrativo

(24) Ernest Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España, pág. 280

(25) Recaredo Fernández de Velasco. Acto Administrativo. 1970, pag. 15

omo estudiosos del derecho haya, por lo tanto y una vez es tudiado lo anterior me gustaría dar mi opinión acerca de; lo que para mi es el acto administrativo;

"La manifestación unilateral de la volunta de la ad ministración estatal, tendiente a crear, reconocer, modifi car, extinguir, transmitir derechos y obligaciones".

Este acto administrativo se podrá impugnar, cuando invada la esfera de los particulares, infringiéndoles un - derecho o causándoles un daño directo como consecuencia -- del nacimiento de ese acto.

Ahora trataremos al análisis de los elementos del - acto administrativo para que el lector pueda comprender es te concepto de una mejor manera.

Para un mayor desarrollo del tema de acto jurídico y acto administrativo (26)

II.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo lleva consigo una serie de - elementos indispensables para poderlo considerar como tal; ya que establece firmemente los elementos de un acto admi-

(26) CFR Bonnacase J. Introducción al Estudio del Derecho Ed. Temis Bogotá 1982, 2a. Edición, pág. 75
Cfr. Duhit León. Las transformaciones de Derecho Público, 2a. edición págs. 213-217.

nistrativo que como se puede contemplar establece en primer lugar: "Declaración jurídica" que no quiere decir - otra cosa más que el acto administrativo debe de tener un sustento, una disposición legal que justifique su nacimiento.

"Unilateral": En virtud de que solo es la expresión de una voluntad la de la autoridad, ya que como todos sabemos es premisa del acto administrativo para su existencia que provenga de una autoridad.

"Ejecutiva": En cuanto se refiere a la realización forzosa de este acto " ... Administración tiende ... a -- crear, modificar, o extinguir situaciones jurídicas subjetivas" . El acto administrativo crea derechos en cuanto constituye uno en favor de los particulares tal como la -- condonación en materia fiscal.

En términos muy similares a la definición anterior aunque de manera menos exacta a mi forma de ver, tenemos la siguiente definición que señala al acto administrativo como "Toda declaración unilateral de voluntad, de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos". (27)

(27) Sayagués Laso Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. 1972, pág. 388

estos elementos de que ahora nos ocupamos, nos los da el estudio mismo del acto administrativo, la doctrina a través de sus numerosas interpretaciones y definiciones que se han establecido con anterioridad, que contienen algunos de los elementos, que ahora procederemos a desarrollar.

1) SUJETO Y COMPETENCIA:

El sujeto que interviene, en la creación del acto administrativo es indiscutiblemente, el órgano del estado no podemos concebir un acto administrativo que no sea creado por un órgano perteneciente al estado, y que forme parte de la administración pública.

Ahora bien, en los actos administrativos una persona física formula la declaración de voluntad, que no es la suya sino la voluntad del órgano, ya que la persona física se encuentra investida de poderes públicos y es en consecuencia de esta característica que no expresa su voluntad del órgano administrativo.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza en ejercicio de su facultad legal.

En cuanto a lo indicado en el último párrafo es muy

importante señalar ese aspecto aptitud legal o competencia; la competencia es la facultad del órgano, D'Alessio la considera como "la medida de potestad que pertenece a cada órgano".

En conclusión y, antes de entrar a las características de la competencia podemos señalar que la competencia del órgano es la facultad del mismo, que debe estar contenida en ley para que la pueda ejercitar.

Para una mayor comprensión de la competencia procederemos ahora a señalar sus características, que son las siguientes:

I) REQUIERE DE ESTAR IMPRESA EN LEY: Esto como ya lo explicamos en su oportunidad, es fundamental ya que las facultades de los órganos solo se pueden otorgar mediante un instrumento jurídico, tal como establece la ley.

II) EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA ES OBLIGATORIA: Es congruente este concepto ya que una vez otorgada la facultad no queda a la discrecionalidad el ejercitarse o no, se debe ejercitar tal y como fue concedida.

III) LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA EN VARIOS ORGANOS: Esta fragmentación consiste en una división

en razón de los órganos del estado de las facultades que tiene el mismo para un mejor desarrollo y cumplimiento - de estas facultades, órganos que recíprocamente se controlen y vigilen el cumplimiento de esas atribuciones para evitar desvirtuaciones de la justicia que afecten intereses de los particulares.

IV) LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA NO SE PUEDE RENUNCIAR NI SER OBJETO DE PACTOS QUE COMPROMETAN SU EJERCICIO: No se puede renunciar a la competencia ni pactarse, comprometiéndose su ejercicio, porque la competencia no es un bien que este dentro del comercio, objeto de mercadeo, sino que por la misma naturaleza de la competencia debe de ejercitarse en beneficio del pueblo, que en última instancia es quien la otorgó a través de su elección del gobierno que es el que la ostenta.

V) LA COMPETENCIA ES CONSTITUTIVA Y NO ES UN DERECHO TITULAR DEL ORGANO: La competencia es constitutiva es la que crea al órgano y no es un derecho que le pertenezca ya que primero se crea la competencia del órgano y después el órgano en sí, y en virtud de esto, el titular del órgano no puede delegar ni disponer de ella, sino solo en el caso de que la propia ley lo consienta.

2) VOLUNTAD

Este segundo elemento trata acerca de la voluntad - del órgano que expresará, o dará vida al acto administrativo, esta voluntad debe de ser libre e independiente de la voluntad del titular del órgano, que como ya establecimos el ejerce la voluntad del órgano y no su propia voluntad, - esta voluntad libre del órgano debe estar ausente de cualquier vicio tal como el error, el dolo o la violencia.

El error que como todos ya sabemos es la falsa adecuación de la realidad, lo que impide que la voluntad pueda elegir verdaderamente lo que desea, en virtud de lo que ella ve es falso por haber caído en el error.

Dolo este es otro de los llamados vicios de la voluntad, y es aquel conforme a la doctrina civil que induce al error a través de maquinaciones, artificios, etc., para que se caiga en el error.

Violencia, este es la influencia en la voluntad que puede manifestarse en forma física o moral.

3) OBJETO

Es la relación jurídica que crea el contenido del -

acto, de tal manera que el contenido y el objeto parecen identificables entre sí, de otra forma aunque siempre - tratando de identificar al objeto podemos decir que es - el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria, el objeto es pues la - cosa, la actividad, la relación, aquello que se ocupa y para que se dispone jurídicamente lo que resulta de su - contenido.

Es todo aquello que pueda formar objeto de relaciones de derecho público.

"En cuanto al contenido consiste en aquello que la administración pública entiende a disponer, ordenar, permitir o obligar variando según la categoría al acto que pertenece". (28)

El objeto debe ser determinado o determinable, lícito y posible y debidamente expresado por ley.

Debe de ser determinado y determinable, en cuanto a que no se puede obligar a realizar un acto materialmente indeterminable por ejemplo realizar o cumplir con determinada obligación sin que se especifique exactamente de -

(28) Manuel María Díez. El Acto Administrativo. Op. Cit., pág. 175

que se trata.

El objeto debe ser lícito es decir que no contraven- ga disposiciones legales, serfa nulo un acto administra- tivo que creará derechos para el comercio de drogas.

Debe estar expresado en ley ya que si no lo esta no lo esta no es obligatorio puesto que la autoridad se es- tarfa excediendo.

4) MOTIVO

Es la razón que proviene y funda el acto administra- tivo, debe existir una causa para que se le de origen o - nacimiento al acto administrativo, este principio esta - consagrado en nuestra Carta Magna en el artículo 16 Consti- tucional correspondiente a las garantías individuales - que establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud - de un mandato escrito de la autoridad competente, en el - que se funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia acusación o querrela de un hecho determinado que la ley - castigue con pena corporal, y sin que esten apoyadas aque- llas mediante declaración bajo protesta, de persona digna

de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención del acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, la concluiría, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o, en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliaria únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respecti

vas y a las formalidades previstas para los cateos.

5) FINALIDAD

El fin del acto administrativo es la utilidad pública por lo que el acto administrativo deberá contener en sí, cual es la causa de utilidad pública que da origen al nacimiento del acto administrativo en cuestión.

II.4 FORMALIDADES EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En los análisis planteados por diversos autores en torno al tema del acto administrativo, unos lo tratan como requisitos de forma, mientras otros hacen lo propio llamándolos formalidades del mismo.

Lo establecido anteriormente no debería tener problema alguno ya que estamos hablando del mismo tema, pero algunos autores han encontrado una diferencia entre forma y formalidades: tal y como es el caso de Gaetano que señala "formalidad es cualquier hecho aunque sea ritual, cuya producción exija la ley, para la manifestación o formación de la voluntad administrativa; en cambio la forma corresponde al modo por el que se manifiesta la voluntad administrativa". (29)

(29) Gaetano, citado por María Díez. Op. Cit. pág. 181

En efecto y una vez establecido lo anterior podemos decir que la forma y la formalidad son dos ideas unidas que van tomadas desde su nacimiento de la mano, aunque con otras funciones perfectamente bien delineadas, - tal y como lo señala Issac Rubio Godoy: "mientras la forma abarca su punto preciso, fácilmente advertible e identificable, la formalidad se diluye en complejas figuras a lo largo de toda la vida del acto administrativo".(30)

Así pues ahora podemos entender a la forma como - la determinada manera de exteriorizarse de la voluntad administrativa, sin tomar en cuenta en un estricto sentido las exigencias legales, en cambio las formalidades, - constituyen una amplísima gama de requisitos fundamentales en ley que deben darse en el acto administrativo, para que pueda ser bien aplicado y no tenga errores que le impidieran su desarrollo, explicado de otra manera el acto nace con la forma ya existe el acto administrativo en sí, pero hasta que no reuna las formalidades de ley - no puede desarrollarse porque ese acto está carente de - un requisito importantísimo, que es la formalidad.

Dicho de otra forma el acto administrativo puede manifestarse de variadísimas formas, siendo las más frecuentes la escrituración, la oralidad o por actos mate-

(30) Rubio Godoy Issac. Proceso de Formación de un Acto Administrativo, editorial Jurídica de Chile Stago. pág. 172

riales, estas formas son variadas, ya que como estamos de acuerdo la autoridad actúa a través de actos administrativos, porque constituye su forma de manifestarse, y la forma propiamente dicha del acto será la que más se acople a las necesidades de actuar y de premura de las autoridades, visto desde este punto de vista "la forma aparece como imprescindible pero no lo es desde el punto de vista jurídico sino en una concepción puramente material. El terreno de las ideas o mundo inmaterial es ajeno a lo jurídico. Para que sea conocido el acto debe revestirse de un medio sensorial. La forma será así considerada el vehículo por medio del cual se materializa el acto administrativo, en esta concepción la forma será el elemento que permite saber de su existencia y como tal, requisito de este o mejor la existencia misma del acto". (31)

Una vez realizada la diferenciación doctrinal de lo anterior que es de suma importancia para nuestro estudio ya que marca en muchos aspectos, la necesidad de la creación de un Código de Procedimientos Administrativos, donde se marque de manera eficiente las formalidades que debe reunir el acto administrativo, para que este pueda infringir la esfera de los particulares dentro de un marco legal adecuado que respete los derechos individuales de los gobernados, afectados por el acto administrativo en cuestión, daremos una definición de lo que es formalidad

(31) Ramírez Urzúa Fernando Carlos. Requisitos del Acto Administrativo Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1971, pág. 96

para poder pasar al tema siguiente: "Las formalidades en el acto administrativo concurren como aquellas ritualidades o solemnidades prescritas por la ley y que deben de ser cumplidas para que el acto alcance su perfección". (32)

II.5 REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La extinción de un acto administrativo provocada - mediante la emisión de un acto posterior, da origen al re tiro del acto, que cuando lo realiza la misma autoridad - administrativa tal y como lo señala Olguin Juárez en su libro "Extinción de los Actos Administrativos" da origen a la llamada revocación o fenómeno revocatorio.

"Si una autoridad administrativa llegare a adoptar, como propia una decisión inconstitucional deberá en principio enmendarla" (33).

La revocación es el retiro de actos que fueron vali damente emitidos o en otras palabras "es la remo ción volun taria de un acto contrario al interés público" (34)

Esta última definición no es completa porque en nues tro medio jurídico la autoridad, revoca sus actos en más - ocasiones que cuando son considerados contrarios al interés

(33) Olguin Juárez Hugo. Extinción de los Actos Administrativos. Editorial Jurídica de Chile Santiago, 1961, pág. 62

(34) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Ed. Editorial Porrúa, México 1949, pág. 437.

Tidad (35)

Dentro de nuestro sistema jurídico dentro de lo que podemos considerar un antecedente de un Código de Procedimientos Administrativos sin que en ningún momento lleguemos a considerarlo como tal, está el Código Fiscal de la Federación que contiene disposiciones administrativas relevantes, y dentro de estas podemos encontrar al recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto, en el artículo 125.

"Artículo 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos."

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

En este ordenamiento jurídico se le da la categoría jurídica que tiene que tiene el llamado recurso de revocación, ya que es la misma autoridad que emitió el acto la que va a conocer del mismo para revocarlo, tal y como expresamos anteriormente la revocación sólo la realiza la autoridad que emitió el acto que ahora se revoca, esta ha dado lugar al nacimiento de una anarquía en cuanto a la utilización correcta del término, por ejemplo, en derecho español existen variadas disposiciones jurídicas que se refieren a la revocación, las principales de las cuales están contenidas en la Ley sobre Procedimientos Administrativos de 1958, pero confunden la revocación con la anulación.

Dentro de nuestro ordenamiento fiscal que es sin lugar a dudas lo más avanzado en materia administrativa en nuestro medio se establece el carácter que tendrá la resolución que ponga fin al recurso en el artículo 133 "La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente
- II. Confirmar el acto impugnado
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor -

del recurrente,

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código"

Si nos fijamos bien en lo que establece esta disposición no habla de la revocación del acto de una manera -- exacta aunque, sin la firmeza jurídica que se requiere se puede decir que la revocación del acto está incluida dentro de la fracción IV del mencionado ordenamiento jurídico, donde se establece dejar sin efectos el acto aunque no es una revocación exacta ya que no se modifica el acto, solo se deja sin efectos, también dentro de la fracción V es -- donde más claramente se puede hablar de una revocación, al establecer la modificación del acto impugnado, o dictar -- uno nuevo que esto es posterior a la revocación aquí llama da modificación del acto impugnado. También podemos ha - blar del retiro del acto que es parecido a la revocación y desde este punto de vista se puede justificar el llamar revocación al retiro en algunos casos, como por ejemplo en - materia civil (saliéndonos un poco del tema) cuando se le llama revocación de testamento a lo que es en realidad un retiro.

Después de este breve comentario seguiremos en el estudio de que por ahora nos ocupa, la revocación puede ser observada desde dos puntos de vista, mirando desde el sujeto que lo realiza y desde el punto de vista objetivo esto es reparandola en la actividad que traduce la acción jurídica desplegada por el sujeto revocante.

"Desde el punto de vista subjetivo, la revocación es una potestad jurídica que encuentra su fundamento en la genérica potestad de acción administrativa. En otras palabras, la potestad de revocación tiene la misma naturaleza jurídica que la genérica potestad de obrar, de la cual descende, los órganos de la administración para cumplir sus cometidos, deben de emitir actos y realizar hechos que de un modo u otro satisfacen los intereses públicos, es decir, los órganos actuan en demanda de sus fines a través de actos y de hechos". (36) (37)

Y desde el punto de vista objetivo podemos considerar a la revocación, como la que se resuelve en la emisión de un acto jurídico administrativo, que tiene por objeto - hacer cesar los efectos de un acto anterior, esto es esterilizarle su capacidad productiva, eliminando para el futuro las relaciones jurídicas nacida de él.

(36) Olguin Juárez Hugo, Op. Cit. pág. 79

(37) bis. Cfr. Alessi Renato. Instituciones de Derecho Administrativo Casa Editorial, 3a. edición, Barcelona Esp. 1970, pags.345 y 55

Para finalizar diremos que el fundamento de la revocación radica en la inconveniencia o perjuicios que puede generar un acto lesivo, tanto para el particular como para la autoridad que emitió dicho acto "La permanencia de efectos jurídicos contrarios al interés público estimula la postestad de la acción jurídica del órgano administrativo el cual, emitiendo un nuevo acto, hacer cesar esa eficacia -- desmeritoria". (38)

II.6 EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos pueden llegar a interrumpirse temporalmente, por razones de validez o conveniencia o oportunidad aunque también el acto puede extinguirse de manera definitiva, la cesación definitiva se produce cuando el acto administrativo se extingue.

El acto administrativo puede extinguirse o morir - de muy variadas maneras, ya sea de forma natural, que se da produciendo normalmente sus efectos en el tiempo previsto por el órgano, en estos casos se puede decir que el acto se agotó o se consumó.

El ciclo normal de existencia puede interrumpirse, por diversos hechos jurídicos o actos posteriores al nacimiento del mismo o bien durante su desarrollo.

(38) Cfr. García Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México 1967. pag. 211-235.

Ahora bien los actos administrativos se extinguen no solo cuando un hecho o un acto provoca la cesación de su eficacia sino además cuando se le elimina de la vida jurídica.

Al empezar a desarrollar este tema de la extinción de los actos administrativos, primero explicaremos lo que debemos entender por extinción, para nosotros el concepto de extinción incluye la cesación definitiva de su eficacia.

Ahora entraremos a las clases de extinción, las cuales se dividen en dos tipos que son: la llamada natural que se produce con el agotamiento del acto y otra -- provocada, ya sea por un hecho o por un acto jurídico que interrumpe su vida o definitivamente lo elimina.

Como se estableció en el párrafo anterior, estas son las formas que la doctrina ha distinguido referente a la extinción de los actos jurídicos, por lo que a partir de este momento trataremos de explicar detalladamente cómo operan estas extinciones.

EXTINCION NATURAL: Es cuando se consume el acto -- agotándose integralmente sus efectos; el acto se consume naturalmente en los siguientes casos:

A) Como consecuencia de la EXPIRACION del término en que el acto debe producir su eficacia ejemplo: licen -
cia de conducir, cuatro años.

B) La ejecución de determinados actos importa igual -
mente un agotamiento de sus efectos, ejemplo: orden de de -
moler una casa.

EXTINCION PROVOCADA: Es la extinción que se produ -
ce por un hecho o por un acto jurídico; debemos distinguir
entre extinción por acción o por reacción.

En el primer caso, extinción por acción, el acto se
extingue a través de la expresión de voluntad de la admi -
nistración manifestada en el acto mismo, y condicionada a
un hecho que a su vez puede ser futuro y cierto, con un -
plazo extintivo o bien futuro o incierto con una condición
resolutoria sujeta al cumplimiento de determinada situa -
ción.

Dentro de estos casos que hemos venido mencionando -
se encuentra la extinción provocada por hechos imprevistos
como por ejemplo si muere la persona autorizada para ejer -
cer una determinada profesión, el acto anterior de la auto -
rización e inscripción de esa facultad para ejercer la pro -
fesión en cuestión se extingue, ya que acabo el motivo de -

su existencia, y como es obvio deducir no podrá ejercer efectos sobre el desaparecimiento del titular, esta extinción es como establecimos anteriormente accidental, por cuanto se realiza un hecho imprevisto, y que no se deseó en el momento de ejecutar o dar nacimiento al acto ahora extinto, el acto queda (la autorización para ejercer la -- profesión) pero es inútil por carecer de objeto impidiéndose que surta efectos y en consecuencia se da origen a la extinción del acto, quedando inútil el acto; son casos de inutilidad entre otros:

"1. La inutilidad de un acto de autorización para el ejercicio de una determinada profesión, en el caso de fallecimiento de la persona autorizada.

2. La destrucción de un terreno de playa, objeto de concesión deja inútil el acto de concesión sobre dicha playa.

3. La muerte de un funcionario público deja inútil el acto de nombramiento y por lo tanto extinguida su eficacia". (39)

En conclusión podemos establecer que los casos de inutilidad señalados anteriormente son ejemplos genéricos, que podemos resumir en casos de extinción por desaparición del objeto razón del acto administrativo o bien por modificación imprevista en las cualidades del sujeto, o desaparición del mismo cuando se trate de actos *intuitus personae*.

Ahora bien la extinción también se puede dar por causas provocadas por un hecho previsto, que se puede manifestar con la llegada de un plazo, o bien con el cumplimiento de una condición resolutoria, también se puede entender esto con una extinción voluntaria por parte del órgano que la emitió, unida a la extinción natural que como ya sabemos se da cuando el objeto propio del acto se ha extinguido o agotado.

Así mismo el acto administrativo se puede extinguir también por la realización de un acto posterior, como la declaración de una voluntad posterior tendiente a hacerlo desaparecer o interrumpir su eficacia, un caso de esto podría ser la resolución por parte de un órgano jurisdiccional que anule el acto, o bien que el órgano administrativo facultado para ello crea un nuevo acto que relega al ante-

rior ahora si podemos establecer una diferencia entre la que ahora llamaremos extinción jurisdiccional y la extinción en sede administrativa que reacciona en contra del acto anterior, esto para algunos autores han dado lugar a llamarla "retiro" ya que en realidad se esta retirando el acto de la vida administrativa.

"El retiro es una figura extintiva genérica, porque su concepto engloba a diversos instantos específicos, tales como la invalidación, la caducidad, la revisión, el rescate, y el mero retiro entre otros". (40)

Concluyendo con la extinción de el acto administrativo podemos señalar, que los actos administrativos dejan de existir y en consecuencia se extinguen cuando, son eliminados de la vida del derecho, o han surtido ya todos los efectos para los cuales fueron creados, ocurriendo el primer caso cuando es atacada la substancia del mismo mediante una declaración de nulidad o bien que se invalide en razón de sus vicios.

Cesará también la eficacia en todos los demás casos por extinción principal.

(40) Restá Raffaele. "revoca delig atti amministrative Milan". Ed. Milan, 1969, pág. 124

También podemos establecer que los actos se pueden extinguir naturalmente o en forma provocada, la extinción será natural cuando el acto se agote cumpliendo el objeto para el cual fue creado y se agotará provocadamente cuando produzca la cesación definitiva, sin que haya cumplido el objeto para el cual fue concebido, la extinción provocada puede verificarse por el propio órgano administrativo, o el jurisdiccional competente en su caso, en este caso toma el nombre de anulación, la administración puede extinguir sus actos mediante acción o reacción, mediante acción contemplando en el propio acto la causa de su extinción, y se extingue el acto por voluntad de la administración, frecuentemente esto se da por la condición y el plazo que extinguen el acto.

La extinción por reacción se da cuando el órgano administrativo emite un acto destinado a hacer cesar los efectos o eliminar un acto anterior llamándose este por la doctrina retiro. (41).

II.7 APLICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez que el acto administrativo ha nacido, cumpliendo todos los requisitos y elementos necesarios para

(41) Cfr. Caldera H. Manual de Derecho Administrativo, Manuales Jurídicos No. 74 Ed. Jurídica de Chile, 1979 pág. 180-182.

su existencia, este acto se dirigirá al objeto para el cual fue creado, si es en el caso de infringir la esfera de los particulares, si el acto es perfectamente legal, el sujeto pasivo deberá aceptarlo pero que ¿Sucede cuando no es aceptado, el acto administrativo? en este caso la autoridad debe proveerse de los medios necesarios para el cumplimiento de su mandato, es aquí cuando surge el problema de la ejecución de los actos.

A diferencia en materia civil donde ante el incumplimiento por una de las partes de alguna obligación, el perjudicado acudirá a los tribunales a que obliguen en su caso al cumplimiento forzoso de la obligación incumplida, en materia administrativa el tratamiento suele ser distinto ya que aquí la autoridad esta capacitada para proceder en forma directa esto es lo que se ha llamado carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas que encuentra el sustento en que las actividades de las autoridades no deben estar sujetas a dilaciones y trabas que entorpecerían el mejor desempeño de sus funciones y retrasarían demasiado el cumplimiento de sus objetivos - la intervención de órganos jurisdiccionales, además encuentra otro sustento en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos de autoridad,

presunción basada en el desinterés con que actúan todos - esos órganos del estado en sus negocios ya que solo persi-
guen la realización del bien común.

En nuestro sistema jurídico la autoridad al momen-
to de actuar debe de tener un sustento jurídico, para sus
actuaciones y a falta de disposición expresa necesitara -
un precepto constitucional que prevenga el caso, el análi-
sis somero de esto nos podría llevar a la siguiente pre-
gunta, en un régimen de separación de poderes como el que
estamos viviendo en nuestro país no es inconstitucional -
que otro poder diferente al jurisdiccional sea el que cono-
ca de conflictos entre autoridad y particulares, sin em-
bargo "la doctrina (de separación de poderes) no represen-
ta otra cosa que una forma de distribuir entre los diver-
sos órganos del poder público las diversas tareas encomen-
dadas al estado, y por lo tanto, el único derecho o garan-
tía individual de los miembros de la sociedad, consiste -
en que la distribución de las funciones se haga por las le-
yes constitutivas, de tal suerte que las autoridades ten-
gan bien definida la esfera de su competencia y obren so-
lamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encarga-
das a otras ramas del poder". (42)

(42) Bassols Narciso. La Nueva Ley Agraria. México, 1972. Porrúa,
pág. 81

Estas ideas que se han sostenido es que debido a las necesidades de la vida práctica ha hecho cambiar el funcionamiento propio de las instituciones, para ayudar al estado ha cumplir con sus atribuciones de una manera expedita, ahora bien dentro de los fundamentos constitucionales en donde se contiene la facultad de la autoridad administrativa para ejecutar los actos administrativos, en el artículo 17 constitucional se contiene en - que ninguna persona puede hacerse valer la justicia por sí mismo, ni ejercer la violencia para reclamar su derecho, en consecuencia la administración no puede llevar a cabo la coacción para ejercer sus derechos, "argumento que ha sido destruido desde hace tiempo cuando Va - llarta lo estudio en la relación con la constitución de la facultad económica coactiva. En esa ocasión se expresó en los siguiente términos: llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegará a establecerse, sería sólo sobre las ruinas del orden social... Y para contestar directamente la objeción se puede decir que la jurisprudencia no tolera que como violencia se repite el apremio que una autoridad emplea en los

términos de la ley para hacer cumplir sus mandatos, porque la violencia esta precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción. Una antigua Ley Española la define así: 'cosa que es hecha a otro forticiéramente de que no se puede amparar al que la recibe' (Ley 1a Tit. 10 part. 7a.) y todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer pues que una autoridad hace violencia, cuando obedece a ley es subvertir todos los principios..." (43)

Con este argumento podemos establecer lo que dispuesto en el artículo 17 no prohíbe a las autoridades sus facultades de ejecución. Ahora pasaremos a otro artículo, el 14 constitucional que dispone que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino por los tribunales previamente establecidos.

Un argumento sostenido por Gabino Fraga es en el que hay casos en que la Constitución autoriza expresamente al ejecutivo para hacer la referida privación, que es el caso de expropiación por causa de utilidad pública, dotaciones y restituciones agrarias . . . y muchas otras más contenidas en diversos artículos (27, 123, 33) que -

(43) Vallarta Ignacio Estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad económico-coactiva. Editado por el Lic. Lozano México - 1985, pág. 51

no nos adentraremos en su estudio, estas limitaciones son bastantes para dejar al ejecutivo un amplio margen de --- desarrollo de sus propias resoluciones y además podemos - agregar la limitada competencia que tienen los órganos ju diciales en caso de conflicto la intervención del poder - judicial en actos del ejecutivo solo tendrá lugar en las controversias que se susciten:

"II. Cuando se violen garantías individuales o invadan la soberanía de los estados.

III. Cuando la federación fuese parte" (44)

Para algunos autores cuando verse sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales Artículo 104 de la Constitución.

Ahora bien la facultad de la autoridad para ejecutar sus resoluciones sin la intervención de ningún otro - poder encuentra su origen y fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución ya que el precepto otorga al - ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes del Congreso de la Unión y como no lo establece limitativamente, podrá hacerlo como quiera actuar y muchas veces la ejecu --

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 104, fracciones II y III.

ción forzosa es la única forma para hacer cumplir las resoluciones administrativas, los medios coactivos tienen un carácter administrativo, ya que se aplicará en el caso de desobediencia a disposiciones administrativas, estos casos de coacción administrativa pueden ser múltiples y variados como la imposición de multas, clausuras de establecimientos, revocación del licencias, etc.

C A P I T U L O I I I

RECURSO ADMINISTRATIVO

III.1 TEORIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Hemos establecido anteriormente que los sujetos a través de los cuales se ejercita la administración son ajenos en cuanto a que no persiguen un interés personal - sino la consecución del interés de carácter colectivo, por lo tanto todo acto de la Administración es legal ya que no existen razones para que no lo sea. Esta es la presunción de legalidad del acto administrativo.

La presunción de legalidad no garantiza suficientemente que la actividad administrativa se cumpla conforme - al precepto normativo, por ello el Derecho Administrativo, también, consagra el principio de legalidad de conformidad con el cual la administración pública debe someter su actividad a lo establecido en ley.

El principio de legalidad representa, en el mundo del deber ser, garantía suficiente para el administrado, - no así en el de la realidad, ya que existe siempre la posibilidad de que las decisiones administrativas contravengan las normas de Derecho, como frecuentemente ocurre por lo - que es necesario crear mecanismos de defensa que aseguren al particular el restablecimiento de sus derechos o intereses legítimos violados por la Administración.

Constitucionalmente se halla consagrada la garantía de legalidad, que no es en ninguna forma exclusiva del Derecho Administrativo, pero en la materia que ahora nos ocupa, debido a las interpretaciones que se le han dado, no significa una efectiva defensa del particular ya que garantiza únicamente la aplicación del procedimiento que establecen las leyes, pero no obliga a la creación de un procedimiento en materia administrativa, dejando sola la protección que ofrece el artículo 14 sólo cuando hay una violación en el procedimiento a través del cual se dirime una controversia, pero tratándose de la Administración Pública Paraestatal, en la mayoría de los casos resulta inaplicable tal principio sencillamente porque en los casos en que la norma concede el procedimiento ante un tribunal y en virtud de ilegalidades cometidas durante él. Es preciso una garantía específica para la materia administrativa de la misma forma en que se han consagrado para la Civil o Penal, una garantía constitucional que establezca el contenido y alcance de todo un sistema de garantías procesales y sustanciales en materia administrativa.

Gabino Fraga establece que el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos que son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al moti-

vo, y el derecho al fin prescrito por la ley. (45) Toda alteración a cualquiera de éstos debe ser reestablecida a -- fin de que desaparezca el acto que lesiona al particular.

Tanto en materia administrativa como en materia judicial procede la revisión del acto atacado por el particular, existiendo dos tipos de defensas de que puede hacer uso: el recurso administrativo y el recurso contencioso.

"La tutela jurídica de los derechos y los intereses legítimos se efectúa a través de dos órdenes fundamentales de actividades: el procedimiento administrativo y el proceso judicial. Es posible que el particular obtenga satisfacción por su reclamo en sede administrativa y no tenga que recurrir a la vía judicial. La actividad del administrado en sede administrativa se llama recurso y así se habla de recursos administrativos. Si esa actividad se realiza en sede judicial se llama acción. Es la acción del particular en la esfera de lo habitualmente llamado contencioso-administrativo". (46)

Es decir, que cuando el particular ha sido agraviado en sus derechos o intereses legítimos tiene ante sí dos caminos para reestablecerlos: acudir a la Administración

(45) Fraga, Gabino Op.Cit. pág. 440
 (46) Díez Manuel María, Derecho Administrativo, Editorial Plusultra Argentina, 1971, pág. 321.

con el fin de que ésta revoque o modifique sus decisiones, o bien, si fueren negadas sus pretensiones, acudir al proceso jurisdiccional; En este último caso se dan situaciones: substanciar el proceso ante tribunales administrativos tratándose de resoluciones definitivas - las que no admiten recursos administrativos, o bien, aquellas en las que la interposición del recurso sea optativa -; o bien, - ante tribunales ordinarios según sea el caso.

Existen medios directos y medios indirectos de protección de los derechos de administración. Los indirectos son todos los relativos a la buena marcha de la Administración, protegen si los derechos del particular pero como un mero reflejo de un régimen adecuado de organización administrativa.

Los medios directos se hallan destinados de manera inmediata a tutelar los derechos del administrado y obligan a la Administración al ser ejecutadas, a sujetarse al mandato legal, a revisar o anular sus resoluciones violatorias.

Estos medios directos se denominan recursos y, como ya habíamos establecido, pueden clasificarse en dos categorías:

1. Recursos administrativos, o
2. Recursos o acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos o bien ante tribunales judiciales.

"El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad -- revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo -- análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en -- su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado". (47)

El recurso administrativo se define como "La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este -- carácter". (48)

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para --

-
- (47) González Pérez Jesús, Revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española Rev. Ad. Pub, núm. 1 1950 pág. 5144 a 5155.
- (48) Burgoa Orihuela, Ignacio. Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México 1978, 2a. ed. pág. 574.

obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegitimidad o de inoportunidad del mismo". (49)

"Es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por el inferior-jerárquico". (50)

Serra Rojas nos dice que "los recursos administrativos se fundan en el derecho que tienen la Administración para mantener el control de jerarquía administrativa a través del cumplimiento de la Ley". (51)

Ante la autoridad administrativa o el agente administrativo competente, el particular puede consultar, pedir o recurrir el acto con el que no esté conforme teniendo además la opción de combatir en otros niveles jurisdic-

(49) Gabino Fraga. Op. Cit, pág. 439

(50) Garrido Falla, Régimen de impugnación de los actos administrativos I.E.P. Madrid, 1956, pág. 150.

(51) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1961, 2a. ed. pág. 1212.

cionales ya sea la decisión de su consulta, o bien, la negativa de su petición.

El administrado puede atacar el acto administrativo por razones de legitimidad o de oportunidad y su actividad conduce a la defensa de su derecho subjetivo o de su interés legítimo.

El recurso administrativo se desarrolla dentro de la propia esfera administrativa, es decir, que no se acude ante un órgano imparcial e independiente del que dicta el acto que se impugna, "Por eso se dice que el recurso administrativo es una consecuencia de las prerrogativas de la Administración, vale decir, del privilegio que se conoce con el nombre de decisión ejecutoria", (52)

Estos recursos forman parte del procedimiento administrativo, pues su resolución es un acto administrativo o tiene las características de éste. Para intentarlo se exige estar legitimado, es decir, ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo,

Mediante el recurso administrativo el particular --

pretende salvaguardar un derecho subjetivo o interés legítimo que ha sido invadido por la Administración, y que por tratarse de derecho e intereses de carácter particular no puede sostenerse que el recurso produzca efectos suspensivos, aunque no es posible la afirmación de que nunca se debe suspender la ejecución de la decisión impugnada. Esta cuestión ha sido resuelta en el sentido de que el particular no tiene derecho a obtener la suspensión, pero en ejercicio de sus facultades, la autoridad administrativa puede otorgarla. Esto es lo que se conoce con el nombre de autotutela de la Administración. El recurso administrativo en sentido estricto se opone al concepto de autotutela de administración también creemos se debe otorgar la suspensión cuando el daño que se va a ocasionar sea de difícil reparación.

Según consideraciones doctrinales, el objeto del recurso sólo puede serlo un acto administrativo, pero la realidad nos ha demostrado que en México no puede decirse que siempre la decisión impugnada mediante él sea un acto administrativo, porque son frecuentes las resoluciones que se impugnan y que no son actos administrativos por no ser actos de autoridad.

A este respecto podemos señalar que las entidades -

que conforman al Sector Paraestatal no tienen la categoría de autoridad, para emitir ciertos actos y los emiten aún - cuando está fuera de su competencia, no obstante ello puede afectar negativamente la esfera jurídica del administrado, por lo cual es imperante plantear la problemática de la defensa adecuada del particular frente a este tipo de organismos.

Es en base a la existencia de estas entidades como debe -- ser modificado el concepto de recursos administrativos y - de juicio de amparo - a fin de dotar al particular de medio de defensa eficaces para combatir las resoluciones de estas agencias de la Administración,

Si bien el Estado no delega funciones de autoridad en este tipo de entidades, les otorga facultades cuyo ejercicio puede llevarlas a dictar resoluciones en detrimento de los derechos del administrado; es obvio, pues, que el Estado debe dotar al particular de defensas jurídicas para atacar los actos ilegales cometidos por ellas." En el desarrollo de este capítulo veremos los escasos recursos que señalan las leyes orgánicas de las dependencias que estudiamos y los casos en que éstos operan.

Para que un acto administrativo (emplearemos este -

término en una aceptación amplia, es decir, abarcando tanto los actos considerados de autoridad como aquellos que provienen de entidades paraestatales) sea recurrible, es necesario que sea definitivo y que no sea firme; la doctrina establece que pueden recurrirse actos de trámite cuando en virtud de ellos no es posible continuar un procedimiento, o bien, el administrado queda en estado de indefensión.

El recurso administrativo tiene como finalidad la impugnación de un acto anterior, dando origen a un nuevo procedimiento en sede administrativa a través del cual la Administración examina nuevamente el acto dictado y procede a revocarlo, reformarlo, o confirmarlo. Pero no siempre se está en posibilidad de revocar decisiones como es el caso típico en que la propia ley les da el carácter de irrevocables o bien, cuando en virtud de tal decisión se ha creado un derecho a favor de un particular. No debemos confundir la materia que no admite revocación por haber generado un derecho al particular con la imposibilidad jurídica de anular una decisión dictada a favor de un particular. Es decir, que la decisión que origina un derecho al administrado no es revocable pero sí es susceptible de anulación.

El contenido del recurso puede versar sobre las legalidad de la decisión impugnada, es decir, el que ésta se

ajuste a la hipótesis jurídica, o bien sobre su oportunidad, o sea, "La estimación de la conveniencia del acto en función del interés público". (53)

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en procedimiento jurisdiccional alguno, simplemente, se limita a confirmar, revisar o modificar el acto propio o de la dependencia inferior declarándolo legal o no.

"El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima". (54)

El recurso administrativo existe siempre que la ley da al particular o a la Administración la posibilidad de impugnar ante un agente administrativo una decisión, en la inteligencia, de que éste agente dicte una nueva resolución sobre el fondo del asunto a través del examen de la legalidad, según su esfera competitiva. Por ello se dice que el recurso administrativo sólo existe cuando así lo establece la ley, si la ley es omisa a este respecto, aún --

(53) Carrillo Flores, Antonio. Op. Cita, pág. 110

(54) Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 1212

acudiendo al artículo 8o. Constitucional, no puede hablar - se de recurso. "El artículo 8o. de la Constitución no obli - ga a la autoridad, sino a dar una respuesta; de ninguna -- manera la obliga a abordar el fondo del asunto, ni menos - aún resolverlo de acuerdo con las pretensiones del peticio - nario. No da pues el artículo 8o, camino correcto para -- llegar a definir los recursos administrativos". (55)

Para que la Administración al resolver un recurso - examine la cuestión de fondo que en el mismo se plantea, - es necesario que concurren una serie de circunstancias, -- que son los requisitos de recursos, cuyo examen se realiza de oficio por el órgano ante el que se interpone". (56)

Los requisitos o elementos del recurso administrati - vo son los mismos que los del recurso jurisdiccional, la - Suprema Corte ha establecido que no se requiere, en el ca - so de los primeros, de expresión de agravios.

Los requisitos o elementos del recurso administrati - vo son los siguientes:

(55) Carrillo Flores Antonio. Op. Cit, pág. 108

(56) Díez Manuel Marfa, Op. Cita, pág. 329

1. Una resolución administrativa que viole un derecho subjetivo o interés legítimo y que sea impugnabile por medio de un recurso:

2. El señalamiento en la ley de la autoridad, agente administrativo o el superior jerárquico ante el que se interpone el recurso,

3. La fijación de un término para su interposición.

4. El cumplimiento de los requisitos de forma que establezca la ley para la substanciación;

5. Un procedimiento para la tramitación;

6. La obligación de la Administración (emisor o agente revisor) de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

Existen gran discusión en torno a la naturaleza jurídica del recurso administrativo, vamos a señalar la que establece que el recurso es un derecho subjetivo y aquella que se pronuncia en el sentido de que el recurso es un acto.

PRIMERA TESIS: El recurso administrativo es un derecho subjetivo:

"El recurso es un derecho del administrado que se clasifica como un derecho subjetivo público, desde luego - distinto del derecho sustantivo o material cuya protección se intenta". (57)

SEGUNDA TESIS: El recurso administrativo en un acto:

"Evidentemente, como la posibilidad de recurrir es cá garantizada a determinados sujetos jurídicos por el Derecho Positivo, puede decirse que éstos son titulares de un derecho subjetivo a recurrir, a poner en movimiento al órgano administrativo para que resuelva su pretensión, In dudablemente, el administrado para recurrir tiene que producir un acto, su actividad se manifiesta en un acto concreto por medio del cual la Administración consideraría su pretensión. Quiere decir, entonces, que si nos colocamos en el punto de vista de la facultad del particular, éste - tendrá un derecho porque tiene remedios o protecciones par

(57) González Pérez., Ob. Cit. pág. 324

ticulares a su disposición. En cuanto a la forma de hacer efectivo ese derecho a recurrir, es decir, a la presentación de un escrito ejerciendo el remedio correspondiente -cabe hablar, entonces, de acto". (58)

Gabino Fraga nos dice que la determinación de la naturaleza jurídica del recurso administrativo implica la cuestión de definir si la autoridad (u órgano administrativo) que lo resuelve ejecuta un acto jurisdiccional o administrativo:

Quienes afirman que la Administración realiza al resolver un recurso un acto jurisdiccional se basan en las siguientes consideraciones:

1.- Que existe una controversia entre el particular y la Administración;

2.- Que el procedimiento es semejante al judicial en cuanto a formalidades especiales, términos de prueba, audiencias, y otros;

3.- Que el afectado puede decidir entre el procedi

(58) Garrido Falla, citado por Díez Manuel Marfa, Op. Cit. pág. 324

miento administrativo o el judicial, lo que significa que son equivalentes.

Quienes aseguran que el acto que resuelve un recurso administrativo es uno de idéntico carácter esgrimen, para defender su postura, los siguientes argumentos:

1. Que no existe una verdadera controversia, pues mientras no se agote la vía administrativa, no puede sostener que las pretensiones del particular y la administración sean contrarias;
2. Que se trata de revisiones que hace la administración de sus actos;
3. Que no existe un órgano independiente que dirima la controversia;
4. Que la opción entre alguno de los procedimientos (administrativo o jurisdiccional) no significa que su naturaleza sea igual;
5. Que la similitud entre ambos no es obstáculo para afirmar que por medio del recurso administrativo se realiza una función jurisdiccional;

6. Que las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Nosotros coincidimos con Garrido Falla que afirma - que la naturaleza del recurso administrativo es mixta ---- " ...el recurso es un derecho cuando se habla de remedio procesal que se tiene derecho de ejercitar. Es un acto en cuanto a la interposición del remedio procesal en ejercicio de un derecho" (59); y con Carrillo Flores en cuando a la naturaleza del acto que resuelve un recurso administrativo: "el acto que decide un recurso jerárquico o de oposición es; subjetiva, formal y materialmente un acto administrativo, dado que emana de una autoridad administrativa en un procedimiento de la misma índole y sus efectos jurídicos - su eficacia - son los que corresponden a un acto - de la Administración. (60)

Los recursos administrativos no son aún los eficaces que exige la justicia, ello se debe en gran medida a la carencia de un ordenamiento objetivo en materia administrativa, a la profesión de leyes de éste género que la mayoría de las veces se desentiende de ellos y a los constan

(59) Garrido Falla, citado por Díez Manuel María. Op. Cit. pág.324

(60) Carrillo Flores Antonio, Op. Cit. pág. 114.

tes cambios que ellas sufren, factores todos, que se conjugan y hace más difícil la defensa del administrado, esta situación se torna más grave debido al ritmo acelerado de crecimiento de la Administración que ha dado origen a innumerables entidades frente a las cuales no operan los medios generales de defensa tales como el amparo, con lo cual día a día se hace más difícil de solucionar la problemática situación del particular frente a la Administración.

El administrado no posee, en la mayoría de los casos, medios legales para defenderse en un organismo descentralizado o de una empresa de participación estatal y sin embargo, puede ser seriamente lesionado en sus derechos o intereses legítimos por estas entidades, ante una situación de esta naturaleza debe dotársele de adecuadas vías jurídicas para hacer desaparecer la resolución violatoria ya sea a través de declaratorias de nulidad de acto, ya a través del amparo, ya exigiendo la reparación patrimonial del daño o perjuicio sufrido.

Los recursos administrativos que otorgan nuestras leyes pueden clasificarse en dos categorías:

- 1, Recursos de oposición que son los interpuestos ante los mismos órganos que dictan el acto impugnado, y,

2. Recursos jerárquicos, que son los interpuestos ante un órgano superior, o bien, los que se interponen ante un órgano el cual la ley autoriza para revisar los actos de otro, aún no existiendo relación de jerarquía entre ambos.

Las leyes establecen recursos de distintos caracteres unos de agotamiento forzoso, otros optativos, unos interponibles en plazos breves, otros en términos mayores, - unos ante la propia entidad emisora del acto recurrido, -- otros ante un superior jerárquico o un órgano especial. A su vez al Código Fiscal de la Federación establece recursos administrativos supletorios, es decir, los que pueden ser interpuestos cuando no existen otros medios de defensa, pero que no obstante ello no son aplicables a todos los -- casos debido a la limitada competencia del Tribunal Fiscal. Estos recursos son:

1. Revocación;
2. Oposición al procedimiento ejecutivo
3. Oposición de tercero;
4. Reclamación de preferencia;
5. Nulidad de notificaciones.

El particular puede optar entre la interposición --

del recurso administrativo, o la del contencioso, éste puede ser intentado si sus pretensiones no fueron satisfechas en virtud de aquél.

Es importante tener presente la distinción entre recurso administrativo y recurso contencioso. En el primero la Administración actúa en el ámbito de una función administrativa, y su decisión es de carácter administrativo, a diferencia del recurso contencioso en el que el órgano competente realiza una función jurisdiccional que tiene el carácter de sentencia.

El recurso administrativo se deduce ante un órgano administrativo, lo que lo diferencia de la acción procesal administrativa que se ha de deducir ante un órgano judicial.

El proceso judicial administrativo se genera cuando el particular, o en ocasiones la Administración, acude a un tribunal para invocar un derecho o interés legítimo que la Administración le ha desconocido.

"Cuando la autoridad no sea Administrativa sino judicial (aunque no forme parte del poder judicial) y consi-

gufentemente, cuando la resolución que emita no sea un acto administrativo sino jurisdiccional, no ha de hablarse de un recurso administrativo sino de un procedimiento judicial de impugnación de una decisión administrativa".

"En general, la impugnación en vía administrativa es un requisito previo de la impugnación procesal de ahí, entonces, que para que sea admisible la acción judicial, es necesario, en general, agotar previamente los recursos administrativos". (61)

En el recurso contencioso la Administración tiene el carácter de parte en el proceso y debe someterse a la decisión final que habría de dictar el juez de jurisdicción contencioso-administrativa. A través de este recurso sólo se impugna decisiones ejecutivas. (62)

III.2 ANALISIS DE LEYES ADMINISTRATIVAS VIGENTES

El tema que ahora nos proponemos desarrollar tiene una especial importancia ya que ubicará al lector, en el ámbito cotidiano de los recursos administrativos que marcan las leyes especiales, de infinidad de órganos adminis-

(61) González Pérez citado por Díez Manuel Marfa, Op. Cit.pág,323

(62) Cfr.
- Bullrich R. Principios Generales de Derecho Administrativo

trativos, que originan un conjunto de instancias tan diferentes unas de otras.

Estas disparidades administrativas fueron las que dieron origen al desarrollo de esta tesis con el objetivo de unificar criterios administrativos, para darle la posibilidad al particular en caso de conflicto de una mejor defensa o a través del conocimiento adecuado de los recursos otorgados por los aparatos administrativos y que siempre serán los mismos, aunque varíe el objeto del ente público que origine el acto administrativo en conflicto.

Las leyes que analizaremos dentro de este capítulo son:

- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
- Ley del Seguro Social
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

En este análisis de las leyes enunciadas anteriormente nos daremos cuenta de que algunas no contienen recursos administrativo alguno, otras lo contienen pobremente, impidiendo la adecuada defensa de los particulares, lo ---

que origina un caos jurídico administrativo cuya única solución es un código de procedimientos administrativos.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGIA ELECTRICA:

Bajo este nombre se designa a la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad. Esta Comisión fue constituida en virtud de Decreto Presidencial fechado en 1934. En el año de 1937, en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal en el año de 1936, el General Lázaro Cárdenas expide la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, cuyo primer artículo señalaba "Se crea una dependencia oficial denominada Comisión Federal de Electricidad". En el año de 1949 se expide una nueva ley que establece las bases para el funcionamiento de la entidad consagrando en su artículo primero: "La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público, descentralizado, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio...". Es en el año de 1960, en razón de una adición al artículo 27 Constitucional cuando la industria eléctrica se nacionaliza; y a través de acuerdo del ejecutivo, en el año de 1967 se ordena la incorporación de los bienes de las empresas eléctricas filiales a la Comisión Federal de Electricidad.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de termina en su artículo primero: "Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y -- recursos naturales que se requieran para dichos fines".

El artículo segundo del ordenamiento señala que "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público, declaración muy importante y de especial significación en el presente estudio.

En el cuarto artículo se fija el criterio legal de lo que debe entenderse por prestación del servicio público de energía eléctrica en los siguientes términos:

"Para los efectos de esta ley, la prestación del -- servicio público de energía eléctrica comprende:

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II.- La generación, conducción, transformación, --

distribución y venta de energía eléctrica, y

- III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieren la planeación, ejecución operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional".

El artículo séptimo hace responsable a la Comisión Federal de Electricidad de la prestación del servicio a -- ella encomendada: el artículo noveno señala, entre otros, que el objeto del organismo es la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Del análisis del texto de la ley, hemos derivado las siguientes prestaciones a las que la Comisión Federal de Electricidad se obliga respecto al particular:

ARTICULO 24.- "La Comisión Federal de Electricidad podrá ejecutar en las calles, calzadas, jardines, plazas y demás lugares públicos los trabajos necesarios para la instalación, mantenimiento y retiro de líneas aéreas y subterráneas y equipo destinado al servicio. Dichos trabajos - deberán realizarse con las medidas de seguridad apropiadas y en forma tal que no se impida, al menos que sea inevitable, el uso público de los lugares mencionados. Al térmi-

no de dichas obras la Comisión Federal de Electricidad hará las reparaciones correspondientes", Existe aquí la -- obligación de observar, en el desarrollo de sus actividades, determinadas medidas de seguridad, medidas que involucran no sólo a los trabajadores encargados de la realización de las obras sino a la población que puede resultar dañada si tales precauciones se omitiesen. Se garantiza también la reparación de los sitios afectados.

ARTICULO 25. - "La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria, una vez cumplidos los requisitos que señale el reglamento de esta ley, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo". Este artículo consagra la prestación obligatoria del servicio eléctrico a toda persona - física o moral - que cumpla los requisitos que la propia ley y su reglamento establecen y con dos exclusivas excepciones para negarlo: por causa de impedimento técnico, o bien, razones económicas, cuestión esta última que debe ser especificada con claridad. Por lo anterior, se viola el derecho subjetivo de un particular cuando habiendo cumplido los requisitos de ley y no existiendo causas de excepción, el servicio le es negado.

ARTICULO 26.- "La suspensión de suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos:

- I.- Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación;
- II.- Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control de medida;
- III.- Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias; y
- IV.- Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo".

ARTICULO 32.- "Las tarifas se fijarán por un plazo mínimo de un año; su modificación, ajuste o reestructuración implicará la automática modificación de los contratos de suministro que hubieren celebrado,

En ningún caso serán aplicables las tarifas mien---

tras no sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en dos periódicos diarios de circulación nacional".

Lo anterior significa que solamente habiendo sido publicadas las modificaciones, ajustes o reestructuraciones a las tarifas correspondientes estas podrán aplicarse. El incumplimiento de este requisito implica violación a los derechos del particular.

ARTICULO 34.- "El contrato de suministro de energía eléctrica termina:

- I. Por voluntad del usuario;
- II. Por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa;
- III. Por cambio de propietario o arrendatario del inmueble, industria o comercio en caso de que sean usuarios; y
- IV. Por falta de pago del adeudo que exista y sus

pensión, dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que se efectúe la suspensión.

Estas son las únicas causas por las cuales puede legalmente dar por terminado el contrato de suministro de -- energía eléctrica.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El 19 de enero de 1943 se publicó la ley del Seguro Social la cual posteriormente tuvo varias reformas, una modificación de especial importancia fue la realizada en 1944 que modificó el dispositivo legal otorgando al Instituto - Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo, calidad que mantiene hasta la fecha y que ha dado origen a innumerables polémicas.

Es justamente este carácter el que permite al particular ocurrir en amparo en contra de actos de ese organismo descentralizado pero tal posibilidad solo existe en el caso de controversias de carácter fiscal.

La actual Ley del Seguro Social del 22 de febrero - de 1973, que a continuación pasaremos a reseñar, señala -

en su artículo cuarto que "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio de carácter nacional..." El artículo segundo consigna que "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En el artículo sexto se especifican las áreas que comprenden el Seguro Social y que son el régimen obligatorio y el régimen voluntario; en el siguiente artículo se señala que: "El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen: particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta ley y sus reglamentos".

Los derechos subjetivos que podemos derivar de esta ley son los siguientes:

ARTICULO 10.- "Las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables, sólo en los casos de obligaciones alimenticias a su cargo, -

pueden embargarse por la autoridad judicial las pensiones y subsidios, hasta el cincuenta por ciento de su monto".

Lo anterior significa que sólo por motivo de obligaciones alimenticias podrán embargarse las prestaciones de asegurados o beneficiarios de éstos, y siempre que el embargo provenga de autoridad judicial y con la limitante de hasta el cincuenta por ciento del monto. El embargo bajo condiciones diversas de las señaladas es ilegal.

Tanto el régimen obligatorio como el voluntario --- otorgan diversos derechos manifestados como prestaciones, ellos son los siguientes:

I. REGIMEN OBLIGATORIO: Comprende diversos seguros los cuales a su vez otorgan prestaciones tanto en dinero como en especie, estos seguros son:

1. Seguro de riesgo de trabajo:

A) prestaciones en especie:

- a) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- b) Servicio de hospitalización
- c) Aparatos de prótesis y ortopedia;
- d) Rehabilitación.

- B) Prestaciones en dinero, según sea el caso:
- a) 100% de su salario mientras dura la inhabilitación o se declare la incapacidad permanente o total;
 - b) Una pensión mensual según establecen los artículos 65 y 68 al ser declarada la incapacidad permanente total;
 - c) Una pensión mensual según lo establecido en los artículos procedentes de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social al ser declarada la incapacidad permanente parcial;
 - d) Indemnización Global en el caso del último párrafo de la fracción III del artículo 65;
 - e) Aguinaldo equivalente a quince días del importe de la pensión de conformidad con lo señalado en la fracción IV del citado artículo;
 - f) Pago de determinadas cantidades a la viuda, huérfanos, concubina o ascendientes según sea el caso cuando el riesgo de trabajo produzca la muerte del asegurado, y de conformidad con lo establecido en los artículos 71, 72 y 73;
 - g) Incremento en el monto de las pensiones:

2. Seguro de enfermedades:**A) Prestaciones en especie;**

- a) Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria;
- b) Otorgamiento de subsidios de acuerdo a lo que señala el artículo 106.

3. Seguro de maternidad:**A) Prestaciones en especie:**

- a) Asistencia obstétrica;
- b) Ayuda durante seis meses para la lactancia;
- c) Una canastilla al nacer su hijo.

B) Prestaciones en dinero:

- a) Subsidio en dinero igual al 100% del salario promedio de su grupo de cotización durante cuarenta y dos días anteriores y cuarenta y dos posteriores al parto.

4. Seguro de invalidez:**A) Prestaciones en especie:**

- a) Asistencia

B) Prestaciones en dinero:

- a) Pensión temporal o definitiva;
- b) Asignaciones familiares;
- c) Ayuda asistencial.

5. Seguro de vejez:**A) Prestaciones en especie:****a) Asistencia médica****B) Prestaciones en dinero:****a) Pensión;****b) Asignaciones familiares;****c) Ayuda asistencial.****6. Seguro de cesantía en edad avanzada:****A) Prestaciones en especie:****a) Asistencia médica****B) Prestaciones en dinero****a) Pensión****b) Asignación familiares;****c) Ayuda asistencial.****7. Seguro por muerte:****A) Prestaciones en especie****a) Asistencia médica a los beneficiarios que reúnan las condiciones establecidas por la ley.****B) Prestaciones en dinero:****a) Pensión de viudez;****b) Pensión de orfandad;**

- c) Pensión a ascendientes;
- d) Ayuda asistencial.

8. Seguro de guarderías para hijos de aseguradas;

A) Prestaciones en especie:

- a) Aseo;
- b) Alimentación
- c) Cuidado de la salud;
- d) Educación;
- e) Recreación,

II. REGIMEN VOLUNTARIO: Se halla consignado en el artículo tercero de la Ley. El artículo 224 que lo establece señala: "El instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar -- prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta ley o bien para proporcionar dichas -- prestaciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 (determinan el ámbito de validez personal del régimen obligatorio), con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220 (señalan la incorporación voluntaria al régimen obligatorio) de esta ley".

Dentro del régimen voluntario, pueden ser contrata-

dos seguros adicionales para satisfacer prestaciones económicas.

El cuadro anterior explica de manera general las prestaciones que se obligan a proporcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social mismas que comprenden otros derechos subjetivos.

Existen otros que la ley protege como la confidencialidad de los datos que proporcionan los asegurados al Instituto; el derecho que tiene el asegurado a gozar de las prestaciones que le corresponden en tanto se soluciona la inconformidad interpuesta ante el Consejo Técnico por motivo de la calificación de un accidente o enfermedad así como el derecho que tienen sus beneficiarios a disfrutar o seguir disfrutando de las prestaciones otorgadas; la conservación de derechos; la distribución de las pensiones vigentes en caso de que se extinga el derecho de alguno de los asegurados o beneficiarios según sea el caso; el reconocimiento de derechos y otros. (63)

LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS

El artículo primero de esta ley establece la naturaleza del organismo en los siguientes términos: "Petróleos -

Mexicanos, creado por Decreto de 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal". Petróleos Mexicanos es una empresa pública sometida a un régimen de Derecho Público con el cual se protege al interés general y la utilidad pública, y a un régimen especial de derecho común adoptado bien sea por motivos de conveniencia o bien por la naturaleza de ciertas relaciones.

El artículo segundo de la Ley orgánica señala su objeto: "Es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural, y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración y las ventas de primera mano del gas artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petroleras y petroquímica de acuerdo con la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo

y sus reglamentos, así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo".

Los artículos posteriores establecen la forma de organización y funcionamiento del organismo, en este ordenamiento no encontramos disposición alguna de la cual puedan derivar derechos a favor del particular, pero no obstante ello esta importante entidad puede violar la esfera jurídica del particular lesionándolo en sus derechos sobre todo aquellos de índole patrimonial (propiedad o posesión por citar sólo algunos) sin que estos cuenten con medios legales para defenderse por tal motivo es indispensable al inclusión de recursos administrativos en este dispositivo legal.

III.3 ANALISIS DE LOS RECURSOS QUE OTORGAN LAS LEYES ANALIZADAS.

Hemos dicho que la situación del particular frente a los actos que provienen de los organismos descentralizados y en general de cualquier entidad paraestatal y que -- vulneran negativamente su esfera jurídica es ^{le}competentemente desventajosa e injusta. Contra esos actos no procede, como veremos posteriormente, el juicio de amparo. ¿Cuál es, entonces la defensa que la ley concede al administrado para proteger sus derechos violados? ¿En qué forma puede -- acogerse el particular a los beneficios de la justicia si ésta no existe? ¿Qué camino legal le queda por agotar -- cuando un organismo público transgrede sus derechos, más -- aún, sus garantías individuales?

La respuesta a estas interrogantes es sencilla: el particular, salvo contadas excepciones, no tiene hasta ahora posibilidad legal de defensa de sus derechos cuando éstos son violados por entidades paraestatales.

Las leyes orgánicas que hemos analizado son loables en el sentido de que otorgan importantes prestaciones a favor de los particulares, mismos que, habiendo cumplido los requisitos que en ellas se determinan, se hallan en posibi-

lidad legal de exigir; pero se demeritan al no contemplar formas de defensa de los derechos que consagran o al otorgarlos pero de manera no idónea.

Veremos a continuación lo que en materia de recursos administrativos establecen tales ordenamientos:

RECURSOS ANTE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD:

El artículo 43 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señala: "En caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, dictadas con fundamento en esta ley y reglamento, el interesado podrá solicitar a la propia Secretaría dentro del término de quince días, la reconsideración de las mismas siguiéndose el procedimiento que señala el reglamento de esta ley..."

Este artículo otorga al particular el recurso de reconsideración pero no en contra de los actos que emanan de la Comisión Federal de Electricidad y le afecten en forma negativa, sino contra los actos de una entidad central que se deriven de la aplicación de la ley.

La ley del Seguro Social concede, en esta forma dos

importantes tipos de defensa al administrado; el recurso administrativo y el procedimiento judicial, este último a nuestro juicio de substanciación inadecuada, constituyendo en esta forma un cuerpo legal capaz de garantizar los derechos que otorga.

RECURSOS QUE OTORGA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL:

En su artículo 274 establece que:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en incoformidad, en la forma y términos que establezca el Reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

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

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

El recurso de inconformidad es de carácter administrativo y tiene por objeto dejar sin efecto el acto dictado por el Instituto. El recurso procede únicamente contra actos definitivos, de ahí se sigue, por ejemplo, que no procede en contra del contenido de un acta de auditoría, pues ésta sólo contiene la opinión de los auditores, sujeta a que, en todo caso, se finque el delito y se notifique, fincamiento que sí debe considerarse como acto, definitivo. El término para interponer el recurso es el de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva. Excepcionalmente, y cuando se trata del cobro de cuotas, el término se extiende a treinta y seis días naturales, habida cuenta del término de quince de que se disfrutaban los patronos para formular aclaraciones, de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones; pero como este plazo excepcional está fijado o concedido en un acuerdo del Consejo Técnico y el criterio puede variar, es preferible ajustarse al término de quince días que es de aplicación general, en los términos del artículo 4o. del Reglamento de Inconformidades. En el caso de personas físicas, el recurso puede ser interpuesto por sí mismo a través de apoderado; las personas morales o jurídicas, por obvias razones, deben interpretarlo por conducto de apode

rado. El mandato se acredita por escritura pública no teniendo ningún valor las cartas poder. Debe interponerse ante el Consejo Técnico del Instituto, o ante el Consejo Consultivo Delegacional, según se interponga en la Ciudad de México o en alguna Delegación (ver fracción XIII del artículo 253). Presentado el escrito por el que se interponga el recurso, debe ser resuelto en un plazo de cuatro meses si transcurrido el plazo no se dicta la resolución respectiva, el interesado podrá optar por esperar a que se dicte la resolución o bien, considerar que la resolución fue negativa (negativa ficta) y entablar el juicio de nulidad ante la Sala Regional correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 37 del Código Fiscal). En el caso de la llamada negativa ficta es necesario tener presente que no tiene como finalidad obligar al Instituto, a través del Consejo Técnico o Consejo Consultivo, a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, por lo que una vez configurada, la Sala Regional del Tribunal Fiscal debe resolver el fondo del negocio, sin que sea lícito dar oportunidad al Instituto de contestar en forma expresa. Este criterio ha sido sustentado por el primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

Si el consejo Técnico o el Consultivo resuelven expresamente en forma negativa, procede igualmente el juicio fiscal de nulidad. La demanda deberá ser por escrito

y presentarse directamente la sala regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la sala o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de trazo sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. Si la sentencia que dicte la Sala Regional es recurrida ante la Sala Superior, de acuerdo con el artículo 248 del Código Fiscal; las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobre seguimientos y las sentencias definitivas, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia o trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda.

"También serán recurribles las sentencias de las salas regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo."

En el caso de que la Sala Regional dicte sentencia a favor del Instituto, el afectado tiene expedita la vía para interponer el juicio de amparo. Con respecto a la sentencia de la Sala Superior, si le es adversa al Instituto éste podrá interponer el Recurso de Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el Artículo

249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismos -- descentralizado, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponer las razones que determinen la importancia y la trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de un millón de pesos, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, fija para la revisión en amparo directo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso.

Finalmente, si la sentencia de la Sala Superior es favorable al Instituto, el afectado puede interponer el "Juicio de Amparo".(64)

La tramitación de este recurso de inconformidad se llevará conforme a las disposiciones del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social o en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo.

Hay otro recurso que está contenido dentro de los ordenamientos del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social que es el Recurso de Revocación que se interpondrá contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de administración de recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano.

(64) Ramírez Fonseca Francisco. Ley del Seguro Social Comentada. Ed. Pac. 4a. ed. pág. 131

RECURSOS ANTE PETROLEOS MEXICANOS;

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos no contempla ningún recurso administrativo que pueda hacer valer el particular contra actos de organismo que le perjudiquen.

La actividad desarrollada por Petróleos Mexicanos - puede afectar la esfera subjetiva del administrado traduciéndose dicha alteración en daños o perjuicios en sus propiedades, posesiones, o limitando el pleno goce de algunos de sus derechos, sin que contra estas irregularidades proceda medio alguno de defensa, pues tampoco existe posibilidad de fijar responsabilidades en contra de la entidad descentralizada.

CAPITULO IV

CREACION DEL CODIGO

IV. I ELEMENTOS QUE DEBERA REUNIR EL CODIGO

A partir de este momento nos dirigiremos a los elementos indispensables que a nuestra forma de ver, deberá reunir el código federal de procedimientos administrativos. La aplicación de este ordenamiento será obligatoria para todas las dependencias gubernamentales, que tengan capacidad para emitir actos administrativos, pasemos pues al desarrollo de este tema.

En cuanto a los sujetos que intervendrán en la tramitación del recurso serán:

1. El particular, que solicita la revisión del acto administrativo que le perjudica.
2. La autoridad emisora del acto, que será la encargada de dar trámite a el recurso.
3. Cabrá la existencia de un tercer perjudicado.

Ahora bien, los elementos que deben existir para la tramitación del recurso serán:

El escrito del recurso de oposición deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acto impugnado, o que el afectado se haya hecho sabedor de el acto, aquí se seguirán las mismas reglas para las notificaciones que las establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, sin que pretendamos que para la interposición del recurso se requieran de grandes formalismos, - consideramos que el escrito inicial deberá contener:

- I. Nombre y domicilio del particular promovente.
- II. Acto impugnado
- III. Hechos
- IV. Derechos
- V. Pruebas
- VI. Agravios causados
- VII. Tercero perjudicado en caso de que tenga cono-

cimiento de la existencia del mismo.

Los documentos que se deberán acompañar al recurso serán:

1. Dos copias del mismo una para la autoridad y otra el tercero perjudicado en su caso.
2. El documentado mediante el cual acredita su personalidad.
3. Documentos en que conste el acto impugnado.
4. Las pruebas que ofrezca que podrán ser las mismas que las establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, con las modalidades establecidas para su desahogo en el mismo ordenamiento jurídico.

En caso de falta de alguno de los requisitos señalados con anterioridad la autoridad requerirá al particular para que subsane la omisión dentro de un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación ya que si no lo hiciera en el caso de los incisos uno y dos se tendrá por

no presentada la promoción, y respecto a lo señalado en el inciso V se tendrán por no presentadas las pruebas faltantes.

La contestación por parte de la autoridad del recurso promovido por el particular deberá contener:

1. Las consideraciones que a su juicio impidan se emitan resolución en cuanto al fondo, o bien - demuestren que se ha extinguido o no ha nacido el derecho en que el particular, se basa para impugnar el acto administrativo.
2. Se referirá a todos y cada uno de los hechos establecidos por el particular en su escrito del recurso, ya sea ratificándolos o negándolos o - manifestando que los desconoce por no serle hechos propios;
3. Los argumentos por medio de los cuales muestra - la ineficacia de los agravios del demandado;
4. Las pruebas que a su derecho le convengan conforme a lo establecido en lo referente en el Código

de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Ahora bien en cuanto a los documentos que debe acompañar a la contestación del recurso del particular son:

- I. Copias de la misma para la autoridad para el particular y para el tercero perjudicado en su caso
- II. Las pruebas que ofrezca.

Después de haber establecido los puntos anteriores entraremos ahora a un aspecto medular dentro de la tramitación del recurso, que es el de la suspensión ya que es la única forma de evitar la consumación del acto discutido que va a causar un daño al particular.

La suspensión de el acto o actos impugnados podrá concederla la autoridad, en el mismo momento que tenga por aceptado el recurso, en el caso de que la ejecutorización del acto sea de difícil o imposible reparación para el afectado.

La suspensión a su vez podría solicitarse en cualquier momento de la tramitación del recurso.

Cuando los actos materia de este recurso hubiesen ya sido ejecutados por la autoridad y afecten a los particulares para el ejercicio de su actividad generadora de su subsistencia, la autoridad podrá dictar medidas cautelares que podrán ir desde la manutención de la cosa ejecutada -- por parte de las autoridades, hasta la devolución, mientras que se emite la resolución del recurso.

Tratándose de garantías de índole pecuniario, que deban otorgarse a la autoridad en el legítimo uso de sus derechos, se concederá la suspensión si quien lo solicita además lo garantiza con alguna de las siguientes formas:

- I, Depósito en efectivo.
- II, Prenda o hipoteca
- III, Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces debidamente acreditados en el registro público de la propiedad.

En aquellos casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros se con-

cederá si el particular promovente del recurso otorga garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Una vez que hemos señalado lo anterior entraremos a la parte medular de la tramitación del recurso administrativo, que es la audiencia. La audiencia tendrá por objeto:

- I. Desahogar las pruebas ofrecidas
- II. Oír lo que a su derecho convenga a el particular
- III. Emitir la resolución.

La audiencia se constituirá en sí, el día y hora señalados para el efecto, y una vez desahogadas las pruebas y oídos los derechos de particular, la autoridad emitirá la resolución en un plazo no mayor de 48 horas a partir de la celebración de la misma.

Como nota característica de la tramitación del recurso desde la presentación hasta la notificación de la resolución no deberá excederse de 30 días naturales, en caso de que se excedan el particular podrá dar aviso a la Secretaría

ría de la Contraloría General de la Federación para que deslinde responsabilidades sobre funcionarios morosos con penas, que van desde sanciones sobre dos veces el salario mínimo, hasta la destitución en caso de reincidencia.

La resolución dictada por la autoridad deberá contener:

- I. La fijación clara de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena.
- II. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos de cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, esta resolución modificará, extinguirá o revocará el acto administrativo reclamado por el particular.

De ser fundado el derecho reclamado por el particular, la resolución dejará sin efecto el acto impugnado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Al comenzar a realizar este estudio estaba, como sigo estándolo, plenamente convencido de la necesidad de un Código de Procedimientos Administrativos Federal, que estableciera un mínimo de principios procesales para que el particular lesionado por el acto emitido por una autoridad pública pudiera, de una forma legítima, comprobar el error de ese acto a la misma autoridad que lo emitió.

Al desarrollar el tema del Acto Administrativo, - creo que demostramos que este es el aspecto más importante en las relaciones entre autoridades y particulares, - ya que es el medio legal por el cual los entes públicos pueden infringir la esfera de los particulares, el acto debe ser tal y como lo establecimos con anterioridad "to da declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar, - o extinguir situaciones jurídicas subjetivas". (65)

Es por lo tanto indispensable reconocer la importancia de estos actos llamados administrativos ya que cuando sean emitidos contrarios al Derecho el particular lesionado pondrá en funcionamiento el Proceso Contencioso Admi-

(65) Recaredo Fuernandez de Velazco Op. Cit.
Pág. 15.

nistrativo.

Para demostrar las disparidades que ocurren en nuestras leyes administrativas, llevamos a cabo un análisis de diversas leyes que contradicen en parte o totalmente la teoría del recurso administrativo, ya que incluso llega a violar garantías como la de legalidad.

Al no establecer claramente los pasos a seguir en un procedimiento administrativo, dejan a los particulares en un estado de indefensión total, es por esta razón que establecimos la necesidad de creación de un Código de Procedimiento Administrativos Federal, tal y como lo plasmamos en el Capítulo IV de esta tesis.

Este Código tiene el propósito de regular el Procedimiento Administrativo para todas las autoridades entendiendo como tales cualquier ente público que pueda emitir un acto administrativo dirigido a los particulares.

Para finalizar en este trabajo propugnamos por la unidad administrativa a través de un procedimiento general y adecuado con las normas procesales necesarias para la correcta resolución de conflictos suscitados entre par

ticulares y autoridades administrativas,

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Berthelemy H. Traite Elementaire de droit Administratif 9a. ed. Paris. 1920.
- 2.- Bassols Narciso, La Nueva Ley Agraria. México. 1972. Ed. Porrúa.
- 3.- Bonnecase J. Introducción al estudio del Derecho, 2a. Edición. Editorial Temis, Bogotá, 1982.
- 4.- Burgoa Orihuela I. Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México 1978, 2a. Edición.
- 5.- Bullrich R. Principios Generales de Derecho Administrativo. Ed. G. Kraft, Buenos Aires, 1977.
- 6.- Carpizo Jorge. Bases Constitucionales de los Tribunales del Contencioso Administrativo, Revista No. 1 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.
- 7.- Colín M.M. La justicia administrativa en el siglo XVIII México, 1976. S.E.P. No. 240.
- 8.- Carrillo Flores A. La Justicia Federal y la Administración Pública, México Porrúa, 1973.
- 9.- Carre de Malberg. Theorie Generale de L'Etat. Tomo I, Parfs, 1920.
- 10.- González Cosío Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Editorial porrúa, México, 1976.
- 11.- García Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1967.
- 12.- Garrido Falla, Régimen de impugnación de los Actos Administrativos. I.E.P. Madrid, 1956.
- 13.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 2a. Edición. México, 1976.
- 14.- Harriou M. Droit Administratif. Puesta al Día por Andre Hauriou, 9a. Ed. Parfs, 1933.

- 15.- Jeze Gaston, Les Principes generaux du droit Administratif, Rev. de der. publ. 1930.
- 16.- Duguit L. Las transformaciones de Derecho Público. 2a. Edición, Editorial Fco. Beltrán, Madrid, Esp.
- 17.- Díez Manuel Marfa, Acto Administrativo, Editorial Plusultra, Argentina, 1972.
- 18.- Díez Manuel Marfa, Derecho Administrativo, Editorial Plusultra, Argentina, 1972.
- 19.- Madariaga Mónica, Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica, Editorial Jurídica de Chile, 2a. Edición, 1966.
- 20.- Merkl Adolfo, Teoría General del Acto Administrativo, Editorial Nacional, México 1975.
- 21.- Posada Adolfo, La idea pura del Estado, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944.
- 22.- Pareja Carlos, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Andes, Bogotá, 1940. 2a. Edición.
- 23.- González Pérez Jesús, Revocación de los actos administrativos en la Jurisprudencia española, Rev. Ad. Pub. No. 1, 1950.
- 24.- Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Macchi, Tomo I, Buenos Aires, 1977.
- 25.- García Oviedo C. Derecho Administrativo, Vol. III, Madrid, 1943.
- 26.- Ramírez Fonseca F. Ley del Seguro Social Comentada, Editorial PAC, 4a, Ed. México 1985.
- 27.- Vallarta Ignacio, Estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, Editado por el Lic. Lozano, México, 1985.
- 28.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1986.
- 29.- Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 3a. Edición, México, 1972.

- 30.- Sayagués Laso E, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I; 1972.
- 31.- Ramírez Urzúa Fernando C, Requisitos del Acto Administrativo, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1972.
- 32.- Serra Rojas A. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1981, Tomo I, 10a. Edición.
- 33.- Olguin Juárez Hugo. Acto Administrativo. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961.
- 34.- Caldera H. Manual de Derecho Administrativo, Manuales Jurídicos No. 74, Ed. Jurídica de Chile, 1974.
- 35.- Alessi Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, Casa Editorial, 3a. Ed. Barcelona, Espe, 1970.
- 36.- Resta Raffaele "revoca de ligatti amministrative Milán" Edit. Milán, Italia, 1969.
- 37.- Tena Ramírez F. Leyes Fundamentales de México, 1975. Editorial Porrúa.
- 38.- Tena Ramírez F. Derecho Constitucional. 1974. Editorial Porrúa.
- 39.- Zarco F. Historia del Congreso Constituyentes, México, 1857.