

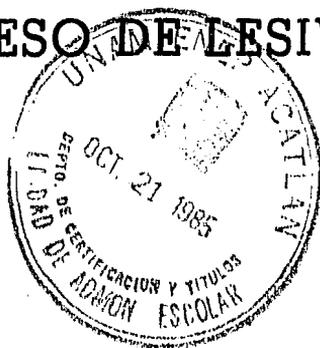


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

“ACATLÁN”

EL PROCESO DE LESIVIDAD



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JUAN JOSE RUIZ ROSALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	
1.- ADMINISTRACION PUBLICA	7
2.- NOCION CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO	10
2.1. Material	15
2.2. Formal	16
3.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	16
3.1. Actos de Autoridad	17
3.2. Actos de Gestión	18
4.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	19
4.1. Legalidad	21
4.1.1. Legitimidad	22
4.1.1.1. Organo competente	24
4.1.1.2. Manifestación de voluntad	33
4.1.1.3. Contenido u objeto	35
4.1.1.4. Forma	37
4.1.2. El mérito	39
CAPITULO II	
NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
1.- CONSIDERACIONES GENERALES	42

2.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	44
3.- LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	58
4.- REQUISITOS DE ANULACION	61
5.- ORGANO COMPETENTE PARA ANULAR UN ACTO ADMINISTRATIVO	65

CAPITULO III

REVOCACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO DE REVOCACION ADMINISTRATIVA	69
2.- ELEMENTOS DEL ACTO DE REVOCACION	71
2.1. Manifestación de Voluntad	73
2.2. Unilateralidad	75
2.3. Retiro del Acto Jurídico	76
2.4. Por Motivos Supervinientes de Interés General	78
2.5. Sustituyéndolo por Otro	80
3.- REVOCACION POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD	81
4.- REVOCACION POR RAZONES DE MERITO	84
5.- ORGANO COMPETENTE PARA REVOCAR UN ACTO ADMINISTRATIVO	86
6.- PRINCIPIO DE FIRMEZA DE LAS RESOLUCIONES FAVORABLES A LOS PARTICULARES	90

CAPITULO IV

EL PROCESO DE LESIVIDAD

1.- CONCEPTO GENERAL	94
2.- TRIBUNAL COMPETENTE	97
3.- SUPUESTOS DEL PROCESO DE LESIVIDAD	101
3.1. Requisitos Objetivos	102
3.1.1. Actos inimpugnables	103
3.1.2. Actos administrativos	104
3.1.3. Silencio administrativo	105
4.- REQUISITOS PROCESALES QUE DEBE REUNIR EL ACTO IMPUGNADO	107
4.1. La Demanda	109

4.2. El Demandante	114
4.3. El Demandado	116
5.- DECLARACION DE LESIVIDAD	118
5.1. Concepto	119
5.2. Naturaleza Jurídica	119
5.3. Efectos	120
6.- EL COADYUVANTE	120
6.1. Del Demandante	121
6.2. Del Demandado	124
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	129

INTRODUCCION

Como podemos observar a lo largo de este trabajo, nos encontramos sujetos a disposiciones de tipo legal expresamente plasmadas en nuestra Constitución Política, ésto sucede en el orden de los gobernados así como también en el gobernante. Esto se debe a nuestro Estado de Derecho en que nos encontramos.

Del orden establecido en líneas anteriores se desprende que el Estado tiene a su cargo el velar principalmente por los intereses de la colectividad, en este orden de ideas el Estado con el propósito de cumplir debidamente con su encargo recurre a la división del poder de la manera que sigue: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; encargándose a cada uno de ellos actividades específicas que tendrán que desarrollar en beneficio de los intereses de la sociedad.

Una vez hecha la división del poder nos podremos dar cuenta que el Poder Ejecutivo Federal es a quien corresponde -- proveer a la colectividad de los actos y servicios necesarios -- para el desarrollo de la vida humana en forma decorosa.

Para el efecto indicado en el párrafo que antecede el Ejecutivo Federal se ve en la necesidad a organizarse por conducto de la administración pública federal.

Una vez determinado el encargo a la administración pública federal, ésta se ve en la necesidad de resolver determinadas situaciones así como también hacerlas públicas para el conocimiento de los gobernados.

Las decisiones tomadas por la administración pública se plasmarán en un acto administrativo que deberá ajustarse a una serie de formalidades que tendrá que cumplir, y expresamente señaladas por las normas jurídicas vigentes de la materia, una vez que cumpla con ellas, el acto administrativo tendrá eficacia jurídica y producirá todos sus efectos.

Existen actos administrativos regulares, es decir que cumplieron con todo lo establecido por las normas jurídicas en vigor y por tanto producirán efectos jurídicos creando derechos a los particulares.

Pero también se podrá presentar el caso que los actos administrativos pueden sufrir alguna imperfección en su estructura, esto dará como resultado que el acto administrativo sea irregular, esto quiere decir, que el acto administrativo no cumplió con lo señalado por las normas jurídicas de la materia trayendo como lógica consecuencia que adolezca de alguno de los vicios que se tratan con detalle en el cuerpo de este trabajo; que dará motivo a que sea ilegal o arbitrario; de esta manera el acto administrativo es susceptible de anulación o revocación-

según circunstancias que prevalescan, ya que pudo haber creado derechos a un particular o no, en el primer supuesto surge una situación difícil para la administración pública federal. Cuando el acto administrativo regular o irregular no haya dado nacimiento a derechos a un particular la administración pública federal oficiosamente podrá ante sí retirarlo del mundo jurídico el acto administrativo revocándolo o anulándolo sin complicación alguna.

Se podrá presentar la hipótesis de que un acto administrativo regular dictado por la administración pública federal - esté surtiendo sus efectos jurídicos y en este orden de ideas - es válido, pero con la salvedad que cuando fue dictado era oportuno, sin embargo con el paso del tiempo deja de serlo y que -- por este motivo afecta los intereses de la sociedad, sólo que - ha creado derechos a un particular. De todo esto se ha percatado la administración pública federal y por lo mismo pretende revocarlo, pero no puede hacerlo ante sí, en razón de los derechos subjetivos creados.

De lo anotado se puede ver que el acto administrativo-irregular que también ha creado derechos a un particular la administración pública federal quiere su anulación por la razón - de que la colectividad está siendo afectada en sus intereses; - pero la administración pública federal no lo podrá hacer por sí y ante sí. Encontrándose en estos supuestos como podremos dar-

nos cuenta será necesario recurrir al procedimiento idóneo para combatir el acto administrativo por la administración pública - federal.

Para estos casos como podremos advertirlo en el análisis en cuestión el legislador creó el camino a seguir cuando de alguna manera el Estado se encuentre sufriendo una afectación - en sus intereses trayendo por consecuencia que la sociedad se - encuentre afectada; pues como lo hemos señalado con anterioridad, la condición especial es de que el acto administrativo en análisis haya creado derechos subjetivos.

Y el Estado cumpliendo con la tarea esencial de vigilar los intereses de la colectividad y la legalidad de sus actos tiene potestad para decidir en forma unilateral cuando deba impugnar un acto administrativo.

Una vez decidida la impugnación, el procedimiento que la administración pública federal debe seguir para combatir su propia resolución administrativa será el Proceso de Lesividad, - que es la secuencia de actos que se deben seguir por las partes interesadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme lo establecen las normas aplicables y la materia de competencia del citado Tribunal.

El Proceso de Lesividad podemos decir que es distinto-

al ordinario, pues en él el accionante es la administración pública federal, y, el particular es el demandado, cosa que no se presenta en el proceso ordinario pues en éste es exactamente a la inversa de lo señalado en El Proceso de Lesividad.

Ya encontrándonos en el supuesto especial indicado, la administración pública federal, tendrá que prepararse para la contienda judicial al hacer valer su acción ante el órgano competente en este caso el Tribunal Fiscal de la Federación, encargado de ventilar la controversia fincada por el Estado en contra del particular.

Para ésto, la administración pública federal, se desprenderá de su facultad soberana de imperio, de esta forma se encuentra en un plano de igualdad en relación con el particular a quien favorece en sus intereses el acto administrativo.

Cuando la administración pública federal haya decidido la impugnación del acto administrativo ejercerá su acción de nulidad para efecto que el Tribunal declare la nulidad del acto administrativo; para ello tendrá que presentar las pruebas idóneas y suficientes que acrediten su pretensión.

Por otro lado, el particular tendrá el carácter de demandado y deberá dar contestación a la demanda, en tiempo y forma como lo establece expresamente el Código Fiscal de la Federación.

Con todos los elementos de prueba reunidos ante el Tri
bunal Fiscal de la Federación; éste substanciará el juicio, valo
rará las pruebas aportadas por cada una de las partes y de acuer
do a su facultad declarará la nulidad del acto administrativo im
pugnado o reconocerá la validez y legalidad del acto.

CAPITULO I
EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.- ADMINISTRACION PUBLICA

Considero necesario que antes de adentrarnos al tema central del presente trabajo que lleva como título "EL PROCESO DE LESIVIDAD", en una forma sencilla y breve trataré de sentar la base de la cual ha de partir este proceso, así es como surge la primera interrogante ¿Qué es Administración Pública? Referente a la primera interrogación dice el tratadista Manuel - María Diez atendiendo: "...a la etimología del vocablo, encontramos que proviene del latín y se forma con las palabras ad-- y ministrare, que significan servir, o, según otros, -autores-- por la contracción de ad manus trahere, que da la idea de un - manejo o gestión." (1) Pero es de señalarse que en el Estado - Mexicano "...la actividad total del Estado se realiza por medio de órganos administrativos, legislativos y judiciales y que ca da uno de estos órganos tiene a su cargo funciones de distinta naturaleza." (2)

(1) Diez, Manuel María., Derecho Administrativo, T. I, Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, 1963, p. 91.

(2) Ibid., p. 92.

Tenemos que el órgano administrativo tiene como función realizar actividades que en principio corresponden al Poder Ejecutivo Federal, ajustadas a las normas jurídicas vigentes; persiguiendo la satisfacción de las necesidades de interés general así como la relación con otros entes públicos y privados.

El órgano legislativo tiene como función encomendada la de establecer las normas jurídicas en forma general.

Y finalmente tenemos que el órgano judicial tiene como función dirimir las controversias suscitadas entre los mismos gobernados o entre éstos y un ente público, mediante la declaración del derecho.

Una vez señalado lo anterior, encontramos que cada uno de los órganos antes indicados eventualmente realiza funciones distintas a las de su competencia, es decir, funciones que corresponden a otro órgano. A manera de ejemplo citaremos que el órgano legislativo que tiene como función establecer las normas jurídicas generales, pero en cuanto a su administración interna debe dictar nombramientos de su personal administrativo de sus oficinas, en esta forma es como está realizando actos administrativos que orgánicamente corresponderían ser dictados por el órgano administrativo, pero que por necesidad orgánica se ve obligado a hacerlo excepcionalmente el órgano legislativo.

Volviendo a nuestra interrogación de ¿Qué es Administración Pública? debemos hacerlo desde dos aspectos:

- a) Subjetivo u orgánico
- b) Objetivo o material

Desde el punto de vista subjetivo u orgánico es el conjunto de órganos, servicios o actividades debidamente estructurados conforme a la ley para realizar los fines para los que -- fueron creados y de esta forma auxiliar al Poder Ejecutivo Federal. Entendiendo de esta manera las cosas, me atrevo a decir -- que administración pública es el conjunto de órganos administrativos debidamente estructurados y definidos como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal para poder cumplir con el fin para el -- que fue creado que en una forma genérica es la de proporcionar los servicios públicos de interés y para el bienestar de la sociedad de una nación creciente, en forma permanente y con arreglo a derecho.

En su aspecto objetivo o material, es el desarrollo, -- la acción o actividad en una forma planificada para alcanzar fi nes determinados que traerán como consecuencia un beneficio general a la colectividad.

2.- NOCION CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El derecho en general toma en consideración los hechos que se producen, ya sean éstos, fenómenos de la naturaleza o el resultado de la actividad humana; sin embargo no todos los hechos tienen trascendencia para el derecho, es por ello que existen hechos relevantes e irrelevantes; los primeros son hechos que sirven para hacer actual y concreta la disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídica, haciendo nacer el efecto previsto en la ley.

Los segundos son aquellos que produciéndose no traen consecuencia aparejada a la aplicación de una norma jurídica en consecuencia no producen efectos jurídicos. Ahora bien, el hecho administrativo es cuando el hecho material representa una forma de manifestación tácita de la voluntad de la administración, y constituye por ello, un acto administrativo, tal es el caso de destinar un camino al uso público, ya que se manifiesta el comportamiento material de la administración pública, en operaciones que representan actividad física de los órganos de la propia administración, por medio de los cuales, el Estado u otro sujeto de derecho público realiza esta actividad.

La noción de acto administrativo, surge cuando la propia administración queda sometida al régimen de derecho. La expresión acto administrativo era desconocida antes de la Revolu-

ción Francesa, y es consecuencia del caos indisciplinado de operaciones materiales de todas clases que realizaba el Estado Policia. Asentado lo anterior me atrevo a decir que la noción -- del acto administrativo sirve para designar un acto jurídico de naturaleza específica, que viene a determinar el sentido en que la regla de derecho debe aplicarse a la actividad de la administración, al respecto Diez apunta que: "El primer texto legislativo francés que contiene una expresión - de Acto Administrativo - próxima a la actual, es la del 16 Fructidor del año III, - por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ese entonces la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura francesa, y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo Contencioso administrativo y que en consecuencia escapa a la autoridad judicial." (3) El mismo autor en cuestión pero en su obra de Derecho Administrativo apunta: "El tribunal francés de conflictos, - en una de sus más viejas decisiones, define al acto administrativo como toda operación ejecutada por agentes y bajo la dirección del gobierno, con fondos del tesoro." (4)

(3) Diez, Manuel María., El Acto Administrativo, Tipográfica - Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 71.

(4) Diez, t. II, Op., Cit., p. 202.

Antes de conocerse la expresión Acto Administrativo, éstos se denominaban Actos del Rey, de la Corona, o del Fisco- dependiendo ésto del lugar.

Al aparecer el Estado de Derecho la acción objetiva - toma por primera vez el nombre de acto administrativo, y ad- - quiere un interés jurídico especial convirtiéndose en una nue- va rama del derecho público de nombre derecho administrativo.

Acto administrativo es un concepto empírico que pueda inferirse de consideraciones abstractas.

Cuando el Estado se encuentra sometido al orden jurí- dico asume la responsabilidad de los problemas sociales y en - la manifestación de sus actos se preocupa por proteger el inte- rés social como base de su existencia que le constituye y la - forma en que se manifiesta la voluntad de éste, es la base de- actos administrativos o de decisiones ejecutorias, que unilate- ralmente emanan de la autoridad pública encaminada a la exacta aplicación de la ley. Por su parte Andrés Serra Rojas señala: "El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legis- lación administrativa, a pesar de su importante misión. Su co- nocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la activi- dad administrativa y de las garantías de los administrados."(5)

(5) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, 7a. ed. T-I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 224.

Por otro lado, el concepto manifestado por Antonio Ro-
yo Villanova; al acto administrativo lo considera bajo los si-
guientes términos: "hecho jurídico", -yo me atrevo a decir ac-
to jurídico por sus efectos no naturales- que por su proceden-
cia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza
se concreta en una declaración especial y por su alcance afec-
ta, positivamente o negativamente, a los derechos administrati
vos de las personas individuales o colectivas que se relacio--
nan con la Administración Pública." (6) Y su objeto es origi-
nar un efecto de derecho como el nombramiento de un empleado,-
el otorgamiento de una concesión, etc., asimismo cabe hacer --
mención acerca de actos que no son administrativos, por ejem--
plo la distinción entre actos administrativos y un acto priva-
do; consiste en que el primero contiene obligaciones que cons-
triñe a aquellos a quien va dirigido, la facultad de obligar a
otros, de poner en juego un poder superior o coactivo, que - -
constituye la esencia del acto administrativo.

Lo que acabamos de ver resulta por el constante de-
sarrollo de la humanidad y el aumento demográfico; pues en - -
principio las necesidades fueron satisfechas por los propios -
particulares pero conforme se van complicando es necesaria la-
intervención del Estado y éste por medio de la administración-

(6) Royo Villanova, Antonio., Elementos de Derecho Administra-
tivo, 23a., ed., corr., aum., Librería Santarén, Vallado-
lid, 1952, pp. 92, 93.

pública realiza su actividad encaminada a la satisfacción de -- las multicitadas necesidades colectivas, pero no fué fácil en principio ya que los particulares se mostraron reacios a la intervención del Estado, y fue a finales del siglo XIX cuando el Estado como poder público y en uso de su soberanía dividió sus actos como actos de autoridad y actos de gestión. Pues bien, - ¿Qué hay que entender por autoridad?" Autoridad es la persona - revestida de mando, su carácter o representación emana de ser - titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión,"- (7) también señala Serra Rojas que: "Cuando el Departamento del Distrito Federal, otorga una licencia, una concesión de servi-- cio público u ordena la demolición de una casa, realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad podrá revisarse a - posteriori...", (8) lo antes expuesto por el autor en referen-- cia se basa en la presunción de legalidad, ya que el acto admi-- nistrativo como acto jurídico de la administración se apega en su carácter ejecutorio y de presunción de legalidad, en razón - que la administración pública tiene el derecho de actuar unila-- teralmente, en otras palabras, sin intervención de los particu-- lares por medio de sus decisiones ejecutorias que producen efec-- tos jurídicos.

(7) Serra Rojas, Op., Cit., T-I p. 229.

(8) Loc., Cit.,

De esta forma, el principio de legalidad otorga un poder limitado para realizar actos administrativos, en este caso debe ocurrirse al texto legal para saber a quien se le encomienda la realización de un acto administrativo.

2.1.-Material

En cuanto al concepto material del acto administrativo por su finalidad es la acción de las operaciones técnicas necesarias para el desarrollo de la voluntad de la administración pública ya que un órgano de ésta encomendaría a personal encargado para estos fines que llevará a cabo, por ejemplo el derrumbe de una finca por así exigirlo la seguridad de la colectividad, también esto podría ejecutarse o realizarse por el mismo encargo a un particular, o una empresa de la misma índole, los cuales simplemente se concretan a obrar en nombre del órgano administrativo, sin que tengan relación con el acto administrativo original que debe estar debidamente fundado y motivado, de lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso. A esto creo pertinente señalar que indirectamente se podría engendrar un efecto jurídico el llevar a efecto la realización de trabajos necesarios para el cumplimiento de la orden y a su vez dar paso al cumplimiento de la voluntad de la administración pública que se concretiza ésta en el acto administrativo que tuvo a bien dictar; este punto se podría desarrollar más ampliamente pero debido al caso que nos ocupa creo suficiente-

con lo expuesto para así no desviar la atención de este trabajo, es la razón de que continuaré a explicar otro aspecto del acto administrativo.

2.2.-Formal

Ahora corresponde enunciar la noción conceptual del acto administrativo formal, al respecto diré que es del conocimiento la estructura de nuestro Estado Mexicano que está organizado por órganos legislativo, jurisdiccional y administrativo; y así es como cada uno de éstos tiene encargada una función determinada; pero es de considerar que sólo por excepción y con expresa indicación constitucional realizan funciones de un órgano ajeno; pero haciendo un análisis del trabajo que nos ocupa es de virtual importancia que el acto administrativo formalmente sea dictado por un agente de la administración pública en cumplimiento de sus funciones y además que se ajuste a derecho, abundando a este conocimiento es de señalarse que se encuentre debidamente fundado y motivado, pues de lo contrario, el acto administrativo encuadraría dentro de la ilegalidad.

3.-CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Debido a la gran variedad, complejidad y multitud de actos administrativos en razón a los diversos intereses y finalidades que se persigue con ellos, ni los propios tratadistas de-

derecho administrativo han podido unir sus criterios para la clasificación de los mismos, primeramente por consecuencia a -- ello es conveniente distinguirlos formando grupos de categorías; en base de notas comunes de valoración jurídica. Es de aclarar que hay autores que hacen la clasificación de los actos administrativos atendiendo a un criterio único, otros combinan simultáneamente diversos puntos de vista que sirven como principio de clasificación, pero para el asunto en cuestión -- únicamente trataremos líneas adelante a los actos de autoridad así como los actos de gestión.

3.1.-Actos de Autoridad

Es de sobra conocido que el Estado es un poder soberano, lo que supone la negación de cualquier otro poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo, así es, como por conducto de la administración pública en el deber del cumplimiento de las funciones jurídicas -- esenciales y necesarias que deberán cumplirse según el objeto o fin de las mismas para las que fueron creadas, es necesario el carácter imperativo de autoridad ejercitando su poder; con la limitación a su actividad que ésta esté fundada y motivada en preceptos de derecho. Esto se concretiza mediante mandatos de orden público que tienen una presunción de validez absoluta y que pueden ser impuestos en forma coactiva en contra la voluntad del obligado, imponiendo literalmente su voluntad, esto

es seña clara de un acto de autoridad; así es como en esta forma el Estado estará regido por el derecho público. Por su parte Bielsa afirma: "Actos de Autoridad son los que la Administración pública realiza normalmente en el cumplimiento de sus funciones jurídicas esenciales. Como estas funciones son necesarias y deben cumplirse según su objeto o fin; de ahí que esos actos tengan un carácter imperativo, de autoridad." (9) Así es, como se da paso a los actos que unilateralmente surgen por voluntad de la administración pública.

3.2.- Actos de Gestión

En este caso, es cuando nos encontramos que el Estado se le considera en su doble personalidad; pública y privada, por consecuencia también una doble actividad a su carácter, en la primera de las mencionadas es cuando el Estado hace gala de su soberanía es como realiza los actos de autoridad, pero por necesidad el Estado tendrá que actuar con la segunda personalidad de las mencionadas y para ésto es inevitable de que el Estado deba desprenderse del ropaje de soberano para así encontrarse en un mismo nivel al de los gobernados y ésto traería la consecuencia de "...hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos." (10) Y así, poner a conside-

(9) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 5a., ed., Roque-Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, p. 10.

(10) Ibid., p. 231.

ración de concurso la voluntad como de uno y de otro en igualdad de circunstancias y bajo las mismas posibilidades dará como paso al surgimiento a los actos contractuales o de gestión respecto a la administración pública.

4.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para entender mejor el análisis del acto administrativo que nace de la actividad de la administración pública y que tiende a producir sus efectos en la esfera del derecho público en forma unilateral y ejecutiva para el mejor logro de los fines que tiene como encargo el Estado y que para ello se encuentra expresamente normados en nuestra legislación administrativa.

Como lo he manifestado en notas anteriores de la existencia de una gran gama de actos administrativos debido a la inmensa variedad de intereses y fines que deben cumplir; así también, es de manifestar que en relación a los elementos del acto administrativo varían de una función a la otra, considerando de esta manera las cosas es necesario indicar las características de cada uno de ellos como partes integrantes del acto administrativo, tarea que tiene por finalidad la mejor comprensión de las funciones desarrolladas por la administración pública federal. Por su parte Fiorini nos manifiesta: "El historial doctrinario dedicado a investigar los elementos que - -

constituyen el acto administrativo ha sufrido las vicisitudes que correspondieron al esclarecimiento de la tesis de la jurisdicción y la legalidad." (11)

De lo asentado en líneas anteriores el que mejor hace una clasificación de los elementos del acto administrativo es el tratadista Díez en su obra El Acto Administrativo; a la que me adhiero y las manifiesto en la forma que sigue:

A) Legalidad

a) Legitimidad

1. Organó competente
2. Manifestación de voluntad
3. Contenido u objeto
4. Forma

B) El mérito

Señalado lo anterior es indispensable analizar el concepto de legalidad del acto administrativo; ésto lo haré más adelante y sólo para adentrarme un poco mencionaré ahora que la legalidad se encuentra integrada por la legitimidad y el mérito y en atención del cumplimiento de tales preceptos se ten-

(11) Fiorini, Bartolomé A., Manual de Derecho Administrativo, - la. Parte, La Ley, Buenos Aires, 1968, p. 313.

dría la oportunidad de llamar al acto administrativo legal por haber cumplido con las condiciones establecidas en nuestro marco jurídico; una vez cumplido se considera legítimamente realizado por la administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas y particulares, siendo válido y eficaz.

4.1.-Legalidad

La actividad de la administración pública federal encuentra su apoyo en la ley, así es, como sus agentes sólo pueden hacer lo que la ley les permite, es decir, que en el marco jurídico no únicamente encuentra sus límites sino que también sus fundamentos, de esta manera la administración pública federal no desarrolla una actividad originaria y autónoma.

Es importante señalar que en cuanto a la legalidad del acto administrativo éste debe llevar implícito, los valores y principios de la ciencia jurídica ajustados a la trama normativa que los sustenta. La legalidad a través de la legitimidad complementa su existencia efectiva, legal y justa. Al respecto nos indica Manuel María Díez que: "...cuando se dice que -- una decisión es legal, quiere decir que ella respeta la norma fijada por el legislador. Al llamarla así, se le da un valor jurídico, es decir, se le aprecia con relación a una reglamentación obligatoria y preexistente, establecida en un texto y por

el momento invariable." (12) Hechas las consideraciones del -
 tratadista que antecede, hago patente mi reconocimiento en que
 la legalidad proviene de normas de las distintas funciones ju-
 rídicas del Estado.

4.1.1.-Legitimidad

Es necesario que el acto administrativo tenga los re-
 quisitos legales a que debe someterse, pero lo más importante
 de ello es la observancia de la ley pues ésta, vincula la de-
 claración de voluntad de la administración estableciendo un -
 nexo de causalidad entre el acto y la norma de derecho. La -
 legitimidad es requisito de fondo, así es como en sentido la-
 to la legitimidad es un supuesto esencial de validez del acto.
 Planteando de esta manera las cosas cuando la autoridad en --
 ejercicio de su poder discrecional ejecuta un acto dentro de-
 su competencia y de su esfera, pero sin la mira de una finali-
 dad legal, tal acto sólo implica una desviación de poder y co-
 mo consecuencia una violación al derecho, así el acto sería -
 simplemente ilegítimo.

A continuación veremos los elementos de legitimidad -
 del acto administrativo que forman su parte esencial; a).- -
 El órgano competente; b).- La manifestación de voluntad; --.-

(12) Díez, Op., Cit., T-I, pp. 150, 151.

c).- El contenido u objeto y, d).- La forma.

Adelantando en base a lo señalado anteriormente, un acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un órgano administrativo dentro de sus atribuciones, dentro de su -competencia, Por cuanto a la presunción de legitimidad se basa además en las ideas de que los órganos administrativos son -en realidad, instrumentos desinteresados que sólo persiguen -- la satisfacción de una necesidad colectiva dentro del orden jurídico.

Por lo anteriormente visto se presume la legitimidad -en la actividad administrativa y por disposición expresa del -Código Fiscal de la Federación obviamente en materia fiscal -- que expresa: "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales." (13) En igual forma se presume la legitimidad en la actividad legislativa. Es como en esta -forma que las leyes se presumen constitucionales salvo que una sentencia dictada por la autoridad judicial federal competente declare que no lo son. En realidad, se ha dicho por los tratadistas Argentinos; la presunción de legitimidad responde a las exigencias de celeridad y seguridad en la actividad administrativa.

(13) Artículo 68.

Un juicio previo sobre su legitimidad podría entorpecer y producir un serio daño a los intereses públicos y la prevalencia de éstos sobre los privados, eventualmente afectados, y la independencia de la autoridad administrativa con respecto a la jurisdiccional, hacen firme el principio de legitimidad del acto administrativo.

4.1.1.1.-Órgano competente.

El primero de los elementos del acto administrativo es el órgano competente, el acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un órgano de la administración pública federal dentro de sus atribuciones legales de competencia, esto mismo se establece por nuestra Constitución Política que indica: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente,..." (14)

La competencia es el conjunto de facultades que se pueden desarrollar en una jurisdicción fijadas por el derecho objetivo a un órgano de la administración pública federal para dictar un acto administrativo. Esto se debe a que el poder público está sometido a un régimen de derecho público y forma un conjunto de órganos con prerrogativas que la ley les

(14) Artículo 16 Constitucional.

otorga para realizar sus fines y hacer prevalecer el interés general.

Couture por su parte comenta: "La competencia es una medida de jurisdicción -continúa diciendo el autor- La relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación que existe entre el todo y la parte." (15)

En cuanto a la materia que nos ocupa Armienta señala - "La competencia es una noción jurídica que se ubica en el campo todo de los entes creados para actuar las normas jurídicas-pertenecientes al amplio sector de lo que la doctrina ha denominado, tradicionalmente, como derecho público. Así, habrá -- una competencia de los órganos del Poder Ejecutivo, otra de -- los integrantes del Poder Legislativo, y una más para los que constituyen el Poder Judicial." (16)

Esta es la razón de que el órgano que no tenga esta --

(15) Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, 3a., ed., reimp., inal., Editora Nacional, S. A., México, 1981, p. 29.

(16) Armienta, Gonzalo., El Proceso Tributario en el Derecho - Mexicano, Textos Universitarios, S.A., México, 1977, p. - 132.

atribución normativamente establecida no puede realizar el acto administrativo; al igual que los actos jurídicos de los particulares, que se requiere de la capacidad en el sujeto para su validez, sólo que a diferencia de los primeros, concretamente en los actos administrativos el órgano competente no obra por su voluntad, sino por mandato expreso en la ley, pues tampoco puede exceder más allá del límite cuantitativo que establece la norma. Así es, como se puede decir que la competencia es el límite de sus facultades, es decir, de una investidura legal que le permite al funcionario o titular para la realización de los actos administrativos.

El órgano competente se integra por el elemento objetivo y subjetivo. En cuanto al elemento objetivo está constituido por un conjunto de funcionarios que corresponden a su competencia.

Como elemento subjetivo lo compone la persona física que se caracteriza por la función que desarrolla atendiendo a su competencia. Que puede definirse como la medida de las atribuciones que corresponden a cada función. La competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; por ello no se puede ejercer una función sino con la competencia que fije una norma de derecho objetivo, por lo demás, la competencia se establece siempre en beneficio del interés público y como tal es improrrogable.

Todo ejercicio de poder público presupone siempre un interés colectivo a satisfacer que prevalece sobre el interés privado y por ello la competencia es inderogable.

La competencia corresponde al órgano y no a la persona que es titular de la función; por ello los funcionarios no pueden cambiarse recíprocamente parte de la competencia de los agentes públicos; determinar la capacidad de una persona o la competencia de un agente público, es establecer en que condiciones podría jurídicamente la persona o el agente hacer una manifestación de voluntad para que tenga valor jurídico.

El derecho es, en suma, una reglamentación de la capacidad o de la competencia; lo que la persona o el agente público quieren, dentro de la esfera de su competencia, el derecho trata de asegurarle, aún en el caso en que haya que emplear la coacción.

En el derecho público la competencia es el poder de querer un efecto jurídico, el ejercicio de ese poder de querer es el acto administrativo.

La extraordinaria complejidad de la función administrativa, obliga, por aplicación de los principios de división del trabajo, a su distribución entre los distintos órganos administrativos competentes; distinguiéndose así las funciones adminis

trativas, unas de otras, por la competencia. Así, si el acto administrativo no emana de una persona jurídica pública por medio de un órgano competente no existe tal acto administrativo.

El concepto de competencia es unívoco, pero puede considerarse desde el punto de vista objetivo, funcional y territorial, es decir, el criterio objetivo, funcional y territorial, en cuanto al concepto de la competencia, de acuerdo con el criterio objetivo o por materia, se determina considerando que cada órgano tiene fijado por el derecho objetivo, una serie de -- funciones a desarrollar y, como lógica consecuencia, las correspondientes facultades que hagan posible su actuación.

La competencia de la administración pública federal -- originalmente deriva de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como sabemos el Poder Ejecutivo es el titular de la administración pública federal; de esta manera establece el artículo 89 Constitucional: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Haciendo un pequeño paréntesis diremos que la misma -- Carta Magna, nos señala como está formada la administración pública federal; a este respecto observemos lo que sustenta el artículo 90 Constitucional" La Administración Pública Federal se-

rá centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que ex
 pida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden admi--
 nistrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secreta-
 rías de Estado y Departamentos Administrativos..."

A continuación La Nueva Ley Orgánica de la Administra-
 ción Pública Federal quien distribuye la competencia a cada Se-
 cretaría de Estado y Departamento Administrativo que integran -
 la Administración Pública Federal, el artículo 10. lo hace de -
 la siguiente forma "La presente Ley establece las bases de orga-
 nización de la Administración Pública Federal, centralizada y -
 paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Es-
 tado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría Gene-
 ral de la República integran la administración pública centrali-
 zada."

Como podemos observar hasta lo aquí expuesto que la --
 competencia no deriva de la nada como aparentemente pudiera pen-
 sarse sino que el Constituyente la plasma en nuestra Carta Funda-
 mental como una de las facultades del Poder Ejecutivo Federal, -
 quien a su cargo está la titularidad de la administración públi-
 ca federal; pero como es natural y humanamente imposible reali-
 zar por una sola persona, entonces el legislador en forma atina-
 da al haber previsto que sería imposible humanamente hablando -

poder resolver el volumen de actividades administrativas que diario hay que resolver en un Estado moderno como el nuestro y para esto nuevamente La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Artículo 2o.- "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de Estado, y
- II.- Departamentos Administrativos."

Siguiendo nuestro estudio de la competencia encontramos que el Poder Ejecutivo Federal delega facultades a los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos para la solución de sus asuntos; por lo tanto en la multicitada Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Artículo 11.- "Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

Loable es mencionar en especial y relativo a la compe-

tencia el legislador ha mostrado un interés importante al tratar de que esté lo suficientemente claro, ésto lo podemos constatar nuevamente en la multicitada Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al expresar:

Artículo 16.- "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares."

Después de todo lo hasta aquí apuntado pudiere suceder que en un momento dado no se pudiera determinar a quien corresponde una determinada competencia, pero ésto también lo ha previsto el legislador y volvemos nuevamente a el auxilio de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice:

Artículo 24.- "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el des

pacho del mismo." Podemos darnos cuenta con esto de la jerarquía en que se sucede la competencia hasta llegar al reglamento interior concreto de cada dependencia, en cada caso de duda se vuelve al punto de partida como lo hemos visto en todo lo anterior.

La función específica, la finalidad concreta que forma el contenido de la actividad de cada órgano, constituye la competencia por materia. Entonces tiene cada órgano su competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado. En algunas oportunidades la competencia vendrá señalada en forma genérica, pero en general se establece en forma taxativa y, por ello, el órgano no podrá realizar actos que excedan de la esfera de competencia que les asigne la ley.

En atención a la competencia funcional o por grado -- que también se llama vertical, se relaciona con la jerarquía -- la función pública no se ordena toda en un mismo plano, sino en grados, constituyendo una pirámide jurídica en cuyo vértice ideal está el órgano superior de cada una de las ramas de la administración, en este ordenamiento de las funciones por grados, los órganos inferiores no pueden ocuparse de materias reservadas a los superiores y viceversa; de allí la competencia por grado; como que la organización jurídica implica que el inferior esté subordinado al superior jerárquico, éste lo vigila y dirige.

Competencia por razón de territorio se vincula con el concepto de circunscripción administrativa. El Estado por la extensión y complejidad de las funciones que debe realizar se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en las diversas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente, esta competencia es llamada también horizontal por algunos autores. La competencia, en este supuesto, no se determina con un criterio intrínseco, por materia o grado; sino según un criterio extrínseco en relación a la extensión territorial; el territorio es un límite de hecho a la actividad que por razón de materia o grado es distribuida al órgano.

4.1.1.2.-Manifestación de voluntad

En cuanto al segundo elemento del acto administrativo nos encontramos que es la manifestación de voluntad en una forma unilateral de parte de alguno de los órganos de la administración pública federal en ejercicio de sus facultades para actuar que se encuentran expresamente señaladas en el marco de la norma jurídica; a este respecto nos encontramos con autores como Fiorini que nos indica: "La palabra voluntad debe ser erradicada del derecho administrativo, colocando en su lugar los términos jurídicos potestad y proceso." (17)

(17) Fiorini., Op., Cit., 1a. parte, p. 326.

Como contraposición del concepto de la voluntad administrativa que se dijo, Serra Rojas comenta lo siguiente: "Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo que se expresa con voluntad y no está viciada."

(18) Debo mencionar en cuanto al concepto debatido, que no se discute la necesidad de que exista una voluntad y la manifestación de ésta para que haya acto administrativo, abundando más en el asunto debo señalar en que la ley al otorgarle la calidad de sujeto al órgano administrativo, con esto creó una ficción, así es, como en virtud de que sólo las personas físicas están expuestas al error, dolo y a la violencia. El concepto formalista pretende que el acto administrativo únicamente valga por su forma; en otros términos, la voluntad es inoperante si no se expresa en las fórmulas exigidas por el legislador; además, por lo menos en una doctrina rigurosa, la forma imperará sobre la voluntad en el sentido de que la presumirá existente y válida, impidiendo además que los interesados demuestren lo contrario. El concepto mixto tiene por resultado dar una doble faz al acto administrativo; conjugando el concepto psicológico y el concepto formalista; en el derecho administrativo, a pesar del carácter formalista del que gozan sus actos, interviene el concep

(18) Serra Rojas., Op., Cit., T-I, p. 245.

to psicológico, cayendo así, en el terreno del concepto mixto, - el cual ya sea en el ámbito del derecho público o del derecho - privado, es el más apropiado para la observación de la voluntad en los actos administrativos, así también, como para la resolución de los problemas que con motivo de la misma se presentan. - Por lo que se ha visto se concluye que en derecho administrativo aparte de exigirse una voluntad libre de cualquier vicio es necesario que se manifieste en la forma prevista por la ley.

4.1.1.3.-Contenido u objeto

Como tercer elemento del acto administrativo tenemos - el contenido u objeto, que es el condicionamiento jurídico que - constituye la substancia que determina el acto administrativo - con respecto a un sujeto y que reciente de aquel el "...efecto - práctico que se propone conseguir el órgano administrativo..." - (19) Por su parte Antonio Royo Villanova agrega; la declara - ción, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica, es aquella que el acto decide o certifica como sería - el caso de la provisión de unas plazas para empleados, lo mismo ocurriría en la demolición de una finca. Así es como la doctri - na administrativa ha dividido al objeto en: Objeto directo, que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o ex - tinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del -

(19) Royo Villanova., Op., Cit., p. 108.

órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia.- El objeto indirecto, consiste en la actividad del órgano del Estado para cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública - que tiene encomendada como lo asienta Andrés Serra Rojas al exponer: "El objeto de los actos administrativos sigue lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por - el interés general o por la utilidad pública." (20) Cabe señalar que el contenido u objeto deberá reunir ciertos requisitos - los cuales ha de cumplir para su validez, que a continuación veremos.

Deberá ser posible física y jurídicamente. Lo anterior es lógico porque ni las propias autoridades están obligadas a lo imposible sobre algo que no existe o está fuera del alcance, o - por ser absurdo, o, de imposible realización legal de su campo - de actuación del órgano de la administración pública.

Será lícito, ésto supone que no sólo el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultades discrecionales a la autoridad administrativa para elegir y - determinar el objeto del acto. Pero en este último caso deberá calificarse de acuerdo con tres características; que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas, que no sea incongruente con la función administrativa.

(20) Serra Rojas., Op. Cit., T-I p. 248.

Tendrá que ser realizado dentro de la competencia del órgano administrativo que lo admite, es decir, que estas facultades de decisión están plasmadas en la ley o en su defecto en un reglamento, de lo contrario el acto estaría viciado de ilicitud.

4.1.1.4.- Forma.

Este último elemento componente de la legitimidad del acto administrativo reviste una gran importancia, derivada del carácter de moderación y orden de que participa el ejercicio de la administración pública; la forma es el medio por el cual se objetiviza formalmente la voluntad del órgano administrativo, para que ésta pueda ser apreciada por los sujetos pasivos y a su vez por los sentidos.

Hay que distinguir entre la formalidad y forma en materia administrativa, la primera son los requisitos legales para que el acto se manifieste, en cambio la forma que es la parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto. Es el caso en materia fiscal a que se refiere el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que dispone: "Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de --

fundamentación o motivación..."

La forma más normal es la escrita, se puede decir, que es la regla general por lo cual tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares y notificaciones; que se expresan a través de la escritura; no incluye la forma verbal ya que si los actos administrativos fueren dados a conocer verbalmente se prestaría a discusiones entre la autoridad y el particular, y es más, aún cuando está de por medio la afectación de la esfera del particular, y por consiguiente la violación del artículo 16 de nuestra máxima Carta Magna que manifiesta: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."- Por lo tanto la forma constituye un elemento externo, que viene a integrar el acto administrativo. Y dentro de ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

Las formas intrínsecas son aquellas que atañen a la configuración del acto, sin referirse al fondo del mismo; una certificación administrativa siempre deberá ser por escrito.

Así tenemos que, las formas extrínsecas, son las relativas a solemnidades rituarías que ha de seguir el acto, desde-

un tratado internacional, hasta la constitución de una institución de la administración pública federal, o sea, que las formas constituyen garantías para los administrados pues éstas tienden a mantener determinadas seguridades jurídicas. Igualmente es de afirmar la forma es escrita, oral o de otras maneras, como lo apunta Diez que: "La forma puede ser verbal en caso de ordenarse que se disuelva una reunión pública, o puede realizarse por medio de señas como ocurre con la regulación del tránsito - en una ciudad. Puede ser oral como la orden que el superior jerárquico da al inferior." (21) Pero esto es porque el legislador ha considerado previamente la naturaleza del acto administrativo.

4.1.2.-El mérito

Para concluir, el mérito es el elemento que no forma parte de la legitimidad del acto administrativo, al respecto Fiorini nos afirma: "...el mérito no corresponde a la legitimidad - pero es un elemento jurídico." (22)

El mérito del acto administrativo ha sido poco esclarecido y se ha llevado a la inclusión en forma práctica de este -

(21) Diez., El Act..., Op., Cit., p. 182.

(22) Fiorini, Op., Cit., la. parte, p. 345.

modo Serra Rojas asienta que: "Los actos administrativos se -- orientan por razón de conveniencia por la realización de los - fines sociales que con ellos se pretende atender. Un acto administrativo no debe ser desviado de sus fines, rompe con el - principio de legalidad de un país que expide normas para realizar determinados propósitos sociales... El mérito es un factor psicológico de importancia del acto administrativo. - continúa el autor citado- El mérito por su propia naturaleza no es un - elemento fácilmente controlable, ya que el desarrollo del derecho administrativo no establece los medios para hacerlo, sobre todo cuando se ejercitan facultades discrecionales en que el - funcionario juzga con bastante amplitud la oportunidad del acto que realiza." (23) También Diez está de acuerdo con los -- conceptos anteriores, y que corrobora al apuntar: "Por mérito- del acto se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener." (24) Después de haber hecho el análisis respectivo me adhiero a los -- apuntamientos que anteceden; pero no puedo dejar de señalar la opinión en contraposición a lo señalado por los autores que -- he hecho referencia; concretando en el concepto de la incontrog

(23) Serra Rojas., Op., Cit., T-I, pp. 249, 250.

(24) Diez., Op., Cit., p. 190.

labilidad es así como Fiorini al referirse al mérito del acto - "Siempre se lo menciona para sostener la incontrolabilidad del Poder Judicial y los reclamos de impugnación de los administrados. El término mérito del acto recoge toda esa conducta de la administración pública que repulsa el control extraño sobre sus actos. En esta forma se unen en una relación más irrazonable - aún "acto discrecional, acto privativo", "mérito del acto", etc. para poner frontera a todo control que se pueda realizar sobre actos administrativos." (25) Pero en forma por demás clara, este autor comulga con los anteriores al sustentar que: "Los valores que producen el mérito se manifiestan en el acto oportuno, conveniente y eficaz." (26) Por eso, la administración pública federal se ve envuelta de todo género de elementos pero que conjugados unos con otros siempre tienden a que la colectividad -- sea beneficiada en la solución positiva de sus múltiples necesidades que le aquejan y que van en aumento al ritmo del desarrollo de la sociedad.

(25) Fiorini., Op., Cit., la. parte, p. 345.

(26) Ibid., la. parte, p. 346.

CAPITULO II

NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo corresponde el análisis al tema de la nulidad del acto administrativo que es uno de los más difíciles de tratar debido a su complejidad, que los autores aún no se -- han puesto de acuerdo para darle al problema que plantea una solución satisfactoria, ésto ha dado motivo a que recurramos al - derecho privado para tratar lo relativo a la nulidad. Dicho lo anterior, Serra Rojas nos apunta: "La influencia del derecho - privado en la configuración de la teoría de las nulidades. Al formarse el derecho administrativo, es lógico que no disponien- do de un sistema jurídico coherente, se vio obligado a recurrir a la teoría de las nulidades en el derecho privado, que tiene - varios siglos de formación, aunque sus principios siguieran - siendo controvertidos. Esta controversia ha pasado en su mayor parte al campo del derecho público." (1) Por lo que se ha vis- to, que en el mundo jurídico a todo incumplimiento de una norma expresamente señalada trae aparejada una sanción; en el presen- te asunto que nos ocupa, abundando para que ésto sea más claro-

(1) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, 7a., ed., t.- I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 317.

y concreto es que el acto administrativo y conforme al derecho-administrativo requiere de varios elementos y disposiciones que tiene que satisfacer para que sea eficaz y así también pueda surtir sus efectos jurídicos deseados por la administración pública federal; ésto es según se ha anotado en líneas del capítulo anterior, así es, como el autor Serra Rojas citado con anterioridad nos denota que: "Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de derecho." (2)

Por lo que hasta el momento se ha visto, encontramos que el acto administrativo nulo será siempre aquel que adolece de deficiencias en su formación, pero ésto no obsta de inmediato que siga produciendo sus efectos, mientras en tanto no se presente el momento en que sea destruído por resolución de la autoridad competente; Gabino Fraga dice al respecto: "... es indudable que en el derecho administrativo existe otra categoría de actos que producen efectos de derecho, mientras no sean destruídos por un nuevo acto. Esta categoría está constituida por los actos nulos. Dentro de ella quedan comprendidos todos los-

(2) Ibid. p. 316.

que se encuentran viciados de alguna irregularidad..." (3)

A ésto agregó que la nulidad del acto administrativo - al contener vicios en su constitución, será mediante el procedimiento respectivo y ante el tribunal competente.

2. - VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se ha señalado en el capítulo anterior todos y cada -- uno de los elementos que integran el acto administrativo para - su plena eficacia jurídica; pero como es natural y en atención - a que son realizados por agentes de la administración pública - federal y que no son totalmente exactos en su conducta o por motivo de situaciones incontrolables traigan como causa deficiencias en la formación del acto administrativo que han sido llamados por los autores "vicios" de ésto asienta Serra Rojas: "El- acto administrativo no debe sufrir deformidades en relación con la ley que lo configura. Cualquier deformidad debe estimarse - como un vicio o irregularidad del acto." (4)

Como consecuencia veremos ahora, en que consisten esos vicios del acto administrativo; para ello es necesario relacio-

(3) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 3a., ed., Editorial-Porrúa, S.A., México, 1944, p. 293.

(4) Serra Rojas., Op., Cit., p. 320.

nar los vicios del acto administrativo con los elementos del mismo. Una vez analizados éstos veamos que consecuencias aca-- rrean este tipo de insuficiencias, para ésto convengo con la -- clasificación de los elementos del acto administrativo que hace el tratadista Diez, al manifestar: "Los vicios que afectan la- legitimidad del acto administrativo se refieren a los elementos del acto que hacen a la legitimidad del mismo. En cuanto a los vicios de mérito afectan solamente al contenido del acto. -así_ mismo el autor en cuestión sigue diciendo- Como consecuencia - de lo que antecede podemos decir que los vicios que afectan la legitimidad del acto administrativo pueden clasificarse en: In competencia, Desviación de poder y otros vicios de la voluntad, Vicios de forma y, Violación de la ley -Contenido u objeto-." - (5)

Incompetencia es el vicio que puede invalidar el acto- administrativo por el elemento subjetivo, es la incompetencia - relativa, la constitución irregular del órgano y la falta de -- participación de varios órganos cuando así se establece.

La incompetencia relativa que puede traer la invalidez del acto, ocurre cuando ese emana de un órgano distinto al seña lado por la ley, no tiene facultad para actuar como representan

(5) Diez, Manuel María., El Acto Administrativo, Tipográfica-- Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 319.

te del Órgano o cuando le falten a sus manifestaciones alguna - de las formalidades que la ley exige para perfeccionar la capacidad legal. En el caso de que la persona jurídica actúa por - medio de sus Órganos que tienen atribuidas determinadas funciones, no pudiendo actuar uno de ellos, en el campo reservado a - otro.

Si el Órgano actuara excediendo las atribuciones que - se le han conferido, el acto tiene vicio de competencia, que -- puede ser por razón de materia cuando fueran violados los límites impuestos para cada Órgano respecto a la naturaleza de los - asuntos que le estén confiados.

También puede existir incompetencia de grado jerárquico, que es la que resulta cuando el inferior realiza actos re-- servados a su superior jerárquico.

Habrà incompetencia por razón de lugar cuando un Órgano local realiza actos que habrán de producir efectos fuera del territorio de la o su jurisdicción.

En cuanto a la incompetencia por razón de tiempo se -- produce en el caso que el acto lo dicte el Órgano que en ese mo mento, no era competente, por haber pasado la oportunidad legal determinada para producir esos efectos o por no haber llegado - esa oportunidad.

Por otro lado el vicio de desviación de poder y otros vicios de la voluntad; por lo que se refiere a la desviación de poder podemos decir que se presenta cuando la autoridad competente actuando dentro de sus facultades discrecionales que la ley le atribuye en forma expresa abusa de esas consideraciones y dicta actos administrativos pero que van más allá de lo que la ley quiere, es decir, se extralimita a lo prefijado por la norma jurídica.

De lo dicho se desprende que la desviación de poder es cuando se llega a un fin distinto al que el legislador quiere en bien del interés público, que en su origen, hablando de la esfera administrativa se tutela con las normas establecidas en nuestro derecho positivo.

A continuación veremos otros vicios de la voluntad, -- así atendemos a las apreciaciones que hace Diez al asentar: -- "Los vicios de la voluntad pueden aparecer tanto en la voluntad psíquica del funcionario que produjo la declaración como en el proceso de producción de la declaración de voluntad y en la declaración misma objetivamente considerada. De allí, entonces, que los vicios de la voluntad se pueden dividir en vicios de índole subjetiva y de índole objetiva." (6)

(6) Diez, Manuel María., Derecho Administrativo, t. II, Biblioteca Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 353.

Empezaremos por mencionar como vicio de índole subjetiva de la voluntad al error afectando éste el acto administrativo, según sea el error esencial o no esencial; en el primer supuesto el acto estará viciado de validez relativa, en el segundo supuesto el acto administrativo será válido.

Existe error cuando el agente administrativo competente tiene una concepción diferente a la realidad de las cosas, - en este orden de ideas es susceptible que el órgano administrativo competente promueva la nulidad de la resolución administrativa, pues con ella, se dejará de estar afectando los intereses de la colectividad.

Continuando encontramos que también el dolo y la violencia encuadran dentro del vicio de la voluntad de índole subjetiva. Pero hay que señalar que el dolo tiene la particularidad de que es el efecto del engaño de un tercero, escuchando la opinión de Díez que dice: "El dolo difiere del error porque no es casual sino efecto del engaño de un tercero, circunstancia - que puede traer aparejada responsabilidad para quien usó del engaño, pero en cuanto a la administración que dictó el acto, el dolo tiene los mismos efectos que el error." (7) Como lo señala Díez que quien usó del engaño trae responsabilidad, esto es-

(7) Díez, El Act., Op., Cit., p. 326.

cierto al considerar que la administración pública federal actúa de buena fe, salvo prueba en contrario; en tanto que el autor de las maquinaciones, artificios o engaños para provocar -- del agente administrativo se produzca contrario a la verdad de las cosas, al lograr su propósito tendrá que ser sancionado por atender con las conductas señaladas contra los intereses de la colectividad.

Así también, por el uso de la violencia ya sea ésta -- física o moral; ésto quiere decir, que el agente administrativo encargado dentro de sus facultades de dictar la resolución administrativa al no pronunciarla en determinado sentido pueda sufrir perjuicios irreparables en su persona, familia o en contra de la administración misma y, para evitar esos perjuicios el -- agente accede a la pretensión requerida.

En esta forma el autor de la violencia logra que se -- dicte el acto administrativo en el sentido que desea, pero como lo hemos visto el acto administrativo resultará viciado y susceptible de anulación.

Igualmente, la arbitrariedad vicia la voluntad cuando la autoridad competente se produce en contra lo que establecen las normas constitucionales; esta conducta adoptada por el agente administrativo puede ser por capricho. En este orden de cosas cedemos la palabra a Diez que citando a Linares, J. F., se-

ñala: "... las leyes deben ser razonables para ser constitucionales y como que éstas deben servir de fundamento inmediato o mediato a las decisiones de la administración, se concluye que el acto administrativo está igualmente sometido, a través de la ley que ejecuta, al principio supremo de la razonabilidad." (8) De tal suerte que el pronunciamiento que hace Díez de los conceptos apuntados es en sentido positivo y es como afirma: "El acto administrativo debe ser razonable; no puede ser arbitrario." (9)

De todo lo expresado quizá pueda pensarse que no pueda darse en nuestro derecho, pero creo firmemente que por desgracia nuestras autoridades, existen quienes son dignas de todo reconocimiento pero también es cierto que hay autoridades que - - aprovechando de su poder actúan en una forma caprichosa e irrazonable y con esta conducta producen sus resoluciones administrativas sin reparar en el perjuicio que con ello causan a la generalidad de los administrados, esta conducta también deberá ser sancionada en bien de nuestro Estado.

Ahora corresponde que veamos los vicios que afectan la voluntad de índole objetiva; siguiendo el orden de Díez, que es el autor que nos está sirviendo de apoyo en este análisis dire-

(8) Díez, Derecho Administrativo, t. II, Op., Cit., p. 355-356.

(9) Ibid.

mos que el primer supuesto de índole objetiva se encuentran los vicios de origen de la voluntad.

El caso que vamos a tratar es cuando se presenta la incertidumbre del funcionario que tiene que dictar la resolución administrativa, ésto quiere decir, que el agente administrativo está legitimado o, en caso contrario de que sólo esté suplantando a otro ente totalmente legitimado, pero que aún estando suplantando determinada autoridad accione para dictar actos administrativos; en esta forma las resoluciones estarían viciadas y como consecuencia serán susceptibles de nulidad por haber nacido de un agente administrativo no investido legítimamente de facultades para dictar actos administrativos.

Siguiendo con nuestro estudio encontramos que los vicios en la preparación de la voluntad ocupa otro de los aspectos que vician el acto administrativo así es como por nueva cuenta damos la palabra a Díez que expresa: "Es posible que la ley establezca una serie de trámites y formalidades que deban realizarse antes de que la administración emita su voluntad. Su incumplimiento traería aparejados vicios en la voluntad administrativa." (10)

(10) Díez, Op., Cit., t. II, p. 358.

Esto se comprenderá de la siguiente manera; puede suceder que en la construcción de una obra determinada la ley señale expresamente que antes de que el agente administrativo produzca su resolución administrativa debe convocar a concurso, para así, saber quien tiene la mejor aptitud para el desarrollo de la obra supuesta; y una vez hecho el concurso pueda dictarse la resolución administrativa. Pero si ésto no se cumple y aún es dictado en estas condiciones el acto administrativo seguramente que está viciado y la autoridad administrativa podrá impugnarlo para su nulidad por ser contrario a los intereses del Estado.

Hay otro supuesto objetivo que vicia a la voluntad y éste se denomina como el vicio en la formación de la voluntad.

Se puede decir que en el campo de la administración pública federal se presenta el fenómeno de la jerarquía de órganos y bajo esta tónica es susceptible el caso de que un órgano administrativo federal en cuanto a sus resoluciones tenga que dar cuenta a otro órgano administrativo jerárquicamente superior administrativamente hablando para efecto de recabar la autorización debida para que pueda tener eficacia y surtir sus efectos jurídicos el acto administrativo. Pero si no se cumple con lo anotado anteriormente seguro de que el acto resultará viciado al no cumplir el órgano administrativo con su deber de recabar la autorización requerida, y entonces, el acto administra

tivo no podrá producir sus efectos jurídicos.

Vicios de forma, en este aspecto debemos considerar -- que todo acto administrativo se deberá ajustar a requisitos de tipo externo. De ésto se desprende que puede tener formas y -- procedimientos de tipo especial; de lo anotado se puede ver que el acto administrativo se encuentra tutelado por normas jurídicas de nuestro derecho vigente para su exacta observancia en su estructura de su formación.

Por lo que se ha visto se puede advertir que el acto - administrativo para su validez y autenticidad deberá ajustarse a formas determinadas expresamente señaladas por la ley para su exacta eficacia; en este sentido el acto administrativo expresa Bielsa se configura bajo: "La sujeción a formas determinadas - es indispensable para asegurar la certeza, la autenticidad, la seguridad jurídica en suma." (11)

En atención a la forma del acto administrativo podemos señalar a manera de ejemplo que deberá ser escrito, con ésto no queremos decir que sea en forma general; pues los hay en ocasiones por medio de sonidos o señas, como cuando ocurre con el policía que está dirigiendo la circulación de vehículos. También deberá contener la fecha, ésta servirá para determinar la com-

(11) Bielsa, Rafael., Derecho Administrativo, 5a., ed., t. II-Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, p. 120.

petencia en relación al tiempo cuando se dictó la resolución administrativa, asimismo señalaremos el lugar, las firmas, el sello y si habrá de hacerse notificación o en su caso por medio de publicación. La falta de cumplimiento de todo lo expresado; el acto administrativo será tachado de contener vicios en su forma, por consecuencia de ilicitud porque se ha estructurado en contra lo que disponen las normas concretas del caso, así el acto administrativo resultará ineficaz.

Meditando lo escrito creemos que por seguridad de los intereses de los administrados se deberá tener cuidado en no permitir la falta de cualquiera de las formas que debe contener el acto administrativo; así se salvaguardarán los intereses del particular en forma legal; pues al fin y al cabo el gobernado es la parte frágil en este tipo de relaciones jurídicas es por ello que conviene prevenir toda contingencia; Díez indica: - - "Si las formas se han impuesto en interés de la administración, su omisión no entrañaría la invalidación del acto, precisamente porque la administración puede creer en la conveniencia de prescindir de ellas. Pero si las formas se han prescrito por ley para dar garantías a los administrados, permitir a la administración que no respete las prescripciones legales, es disminuir las garantías de los administrados y favorecer la arbitrariedad en la administración." (12)

(12) Díez, Derecho Administrativo, t. II, Op., Cit., p. 361.

Con todo lo señalado se invita a todos los administrados para exigir siempre en el marco de la justicia y la razón - a que se cumpla debidamente en la formación del acto administrativo por parte de la autoridad.

En cuanto a la violación a la ley decimos que en el -- acto administrativo debe existir un contenido u objeto lícito - sobre el cual tendrá que girar la resolución administrativa, pa ra que ésta tenga garantizada su eficacia jurídica es necesario tener mucho cuidado para no confundir este vicio de violación de la ley con los anteriores estudiados.

El contenido u objeto del acto administrativo deberá - ser lícito con ésto se quiere decir que el acto administrativo- no vaya en contra de las disposiciones legales prohibitivas; en es te sentido se inclina Bielsa al exponer: " Es nulo el acto que- crea una "situación jurídica" con transgresión de la ley, aunque no se trate de competencia ni de forma." (13)

Por eso el contenido u objeto deberá ser humanamente - posible de realizarse, no ser absurdo, imposible o ilógico; en- este orden de ideas no podrá ser válida una resolución adminis- trativa que señale realizar una conducta ilícita y mucho menos-

(13) Bielsa, Op., Cit., p. 125.

tendría eficacia jurídica; con ella se estaría lesionando el interés general o también puede suceder en cuanto a una relación-jurídica inexistente, con la misma se estaría engañando a los -administrados.

Para dar solidez a lo dicho cedemos la palabra a Serra Rojas que citando tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte, -sustenta: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite." (14) Agrega el autor citado "Las autoridades adminis-trativas no tienen más facultades que las que expresamente les-conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimar-se que es violatoria de las garantías consignadas en el artícu-lo 16 constitucional." (15)

Aún creemos que la autoridad administrativa actúa de -buena fe, pero en caso de lo expresado en textos enunciados en-el cuerpo del presente análisis y que se llegara a presentar el acto administrativo transgrediendo a la norma jurídica concreta-mente aplicable al caso no podrá generar ningún efecto jurídico válido pues con ello estará viciado por violación a la ley y es-to será la causa suficiente para impugnar su nulidad.

(14) Serra Rojas, Op., Cit., T-I, p. 326.

(15) Ibid.

Vicio de mérito, antes debemos decir que el Estado tiene a su cargo la difícil y elevada misión de velar por los intereses de la sociedad, para facilitar su encargo recurre a la división del trabajo, con ello pretende en el fondo la mejor atención a las necesidades de la colectividad; de esta manera se -- constituyen órganos administrativos para el efecto señalado; -- por su parte Serra Rojas señala lo siguiente: "En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general." (16)

En cuanto al órgano administrativo y en relación a sus facultades discrecionales que son difícilmente controlables por la amplitud en que pueda producirse la autoridad administrativa pero con la consigna de que tendrá que vigilar la oportunidad - tomando en cuenta las circunstancias que prevalezcan en el momento, trayendo como consecuencia la inconveniencia o inoportunidad del acto administrativo que se haya originado, resultando con ello que la sociedad se vea afectada en sus intereses.

Como lo hemos expresado, el agente administrativo ha tenido una conducta diferente a la que el legislador ha querido - en bien del interés general.

(16) Serra Rojas, Op., Cit., T-I, p. 249.

El acto administrativo dictado en el sentido que se ha señalado en los párrafos que anteceden estará tachado de inválido y como consecuencia de ello no podrá producir con eficacia - sus efectos jurídicos.

3.- LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Este concepto nos indica el retiro de un acto administrativo inválido, ésto quiere decir que se encuentra afectado - por un vicio de origen cualquiera que sea el órgano que lo realiza.

La invalidez tiene como fin esencial el de anular un - acto administrativo que nació viciado al mundo jurídico; de este concepto nos menciona Manuel María Díez que: "Invalidar un - acto significa retirarlo del mundo jurídico en razón de los vicios que adolece. El retiro del acto inválido puede hacerlo -- la administración cuando no se hubieren creado derechos subjetivos a favor de terceros; en caso contrario es necesario recurrir a la vía jurisdiccional." (17)

Es necesario señalar que se pueden dar ciertos casos - como el de que el acto administrativo nazca válido y posteriormente por disposición de normas recientes quede convertido en -

(17) Díez, El Act., Op., Cit., p. 333.

inválido ésto lo hemos dicho en páginas anteriores al referir--nos al vicio de mérito que por conveniencia actual o utilidad - en bien de la colectividad y debido a las nuevas disposiciones- jurídicas el acto queda viciado. Para el objeto de este traba- jo unicamente me concretaré al análisis de los actos administra- tivos irregulares; de esta manera y al respecto Serra Rojas nos establece: "a) El acto administrativo no debe sufrir deforma- des en relación con la ley que lo configura. Cualquier deforma- dad debe estimarse como un vicio o irregularidad del acto." - -

(18) Después de haber oído las opiniones de los autores mencio- nados me adhiero a la clasificación que hace Manuel María Díez- de los actos inválidos; quien apunta: "Pensamos que existen -- dos categorías de actos administrativos defectuosos: los - - inexistentes y los inválidos. Ahora bien, la invalidez puede - ser absoluta o relativa." (19)

En cuanto a los actos administrativos inexistentes me- permito creer innecesario tratarlos, debido al fin de esta te-- sis por lo que me atrevo a decir, que no hay mayor importancia- tratar de algo que no existe, es así como tenemos que esta aseve- ración la robustezco con lo que define Rafael de Pina Vara en - su Diccionario de Derecho: "Inexistencia no existencia del ac-

(18) Serra Rojas., Op., Cit., T-I, p. 320.

(19) Díez, El Act., Op., Cit., p. 339.

to que, habiéndose realizado con la pretensión de darle validez jurídica, se encuentra afectado por la falta de algún requisito esencial." (20) A mayor abundamiento de este concepto Bielsa - quiere darle una pequeña justificación al juicio inexistencia - al señalar: "La denominación de acto inexistente es una de esas tantas expresiones convencionales que se crean con el propósito de diferenciar lo que es, de lo que no es,..." (21) Una vez dicho lo anterior creo que con ésto es suficiente tratar este punto.

Así es como pasará a proceder a tratar el inbiso co--- rrespondiente a la invalidez absoluta que es de vital importancia para el fin que nos ocupa, escuchemos la opinión de Manuel-María Díez: "... los actos administrativos afectados de invalidez absoluta no se pueden perfeccionar y la acción para demandar su invalidez es imprescriptible." (22) Esto me hace pensar que los actos administrativos atacados de invalidez absoluta -- van en contra el interés general, por esta circunstancia en contra del orden jurídico; ocurre esta imperfección cuando existe-vicio de competencia, por el hecho de que el acto fue dictado - por un órgano distinto al cual le correspondía o también que el

(20) Pina Vara Rafael de., Diccionario de Derecho, 9a., ed., - aum., y act., Editorial Porrúa, S.A., México, 1980. p. -- 298.

(21) Bielsa., Op., Cit., p. 112.

(22) Díez., El Act., Op., Cit., p. 339.

órgano aún competente se excede en sus atribuciones; cuando -- existe desviación de poder o sea que es con un fin distinto al reconocido y protegido por la ley; -- actos con vicio de forma; -- actos cuyo contenido es contrario al interés general y al orden jurídico, ya se trate de actividad reglada o discrecional.

Ahora corresponde que veamos a los actos administrativos afectados de invalidez relativa, estos actos se pueden perfeccionar y la acción para demandar su invalidez puede prescribir, pero ésta puede ser solicitada por todos aquellos que se vean afectados en sus derechos subjetivos o interés legítimo.

Tienen la presunción de legitimidad y son ejecutorios, tenemos al respecto a los siguientes actos viciados relativamente cuando esto sucede en la voluntad; por dolo, violencia, error de hecho que afecta a la parte discrecional del mismo acto que se fundan en hechos inexistentes o que niegan hechos que existen; -- señalado lo anterior y para efecto de la invalidación es por medio de un acto distinto del invalidado, asimismo también en virtud de un poder distinto del que le dio origen como lo señalaré en especial más adelante.

4. - REQUISITOS DE LA ANULACION

En este análisis encontramos la complejidad con que se maneja este tema en el derecho privado, denominado teoría de --

las nulidades, ésto se debe a que en el derecho administrativo no existe al respecto una teoría de las nulidades propia.

Hecha la aclaración anterior expresamos que en forma general se dice: "Los actos jurídicos pueden ser válidos, nulos de pleno derecho o con nulidad absoluta, anulables o con nulidad relativa." (23)

Creemos que en cuanto a los actos administrativos válidos no hay ninguna dificultad pues éstos han cumplido eficientemente con los requisitos de existencia así como también los de validez.

Los actos nulos están condenados irremediamente a desaparecer del mundo jurídico pues están en contra del orden público, dicho de otra manera, se encuentran atacados de enfermedad que los tratadistas llaman vicios en su formación que no es posible de subsanarse.

Ahora bien, tratando el tema de la anulación llamado también por los autores nulidad relativa; es de anotar que el acto administrativo nació con algunas imperfecciones que se consideran subsanables por confirmación o por prescripción mientras tanto estará produciendo sus efectos jurídicos provisiona-

(23) Pallares, Eduardo., Diccionario de Derecho Procesal Civil, 15a., ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. P. 85.

les hasta que no se declare su nulidad; por nueva cuenta es Pallares que expresa: "La anulabilidad de un acto consiste en -- que, no obstante que se ha hecho con violación de las normas -- que lo rigen, el acto debe considerarse como válido y eficaz -- mientras no recaiga sobre él sentencia ejecutoria que declare -- su nulidad". (24)

Pues bien, las imperfecciones del acto administrativo-susceptible de anulación que Serra Rojas los llama elementos -- que caracterizan a la anulabilidad los señala de la siguiente -- manera:

a) Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza.

b) Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.

c) El acto se convalida por confirmación.

d) El acto se perfecciona por la prescripción.

e) La nulidad sólo puede invocarla los interesados.

f) No son actos constitutivos de delitos.

(24) Ibid.

- g) Su contenido es posible y lícito.
- h) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse.
- i) El error es enmendable.
- j) La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley." (25)

Con la relación de elementos hecha por el tratadista - Serra Rojas, es fácil advertir que el acto administrativo no es tá en contra de las buenas costumbres o la moral. Así el Código Fiscal de la Federación dispone:

"Se declarará que una resolución administrativa es ile gal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha re solución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos en -- las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motiva ción, en su caso.

(25) Serra Rojas., Op., Cit., T-I, p. 327.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas." (26)

Nuevamente se desprende que el acto administrativo tratado de anulación no reviste un carácter grave y ello es reconocido al darle la oportunidad de convertirse en un acto administrativo de existencia y validez perfecta.

5.- ORGANISMO COMPETENTE PARA ANULAR UN ACTO ADMINISTRATIVO

Como es ampliamente conocido para nosotros que el Estado debe velar siempre por mantener el principio de legalidad; esto es como parte esencial de sus facultades. Así también, como poder eliminar del mundo jurídico un acto administrativo, esto es que la invalidación pueda hacerse por un órgano jurisdiccional; a esto Bielsa indica: "Los actos administrativos nulos o anulables deben ser declarados tales por la autoridad jurisdiccional, sea judicial sea contencioso administrativa, a dife-

(26) Artículo 238.

rencia de la revocación; que es decisión de la propia autoridad administrativa." (27) La invalidación por parte del órgano administrativo se realiza por medio de actos que significan una manifestación de voluntad concreta de ella misma. Es decir de otro acto administrativo, pero si el que interviene es un órgano jurisdiccional el acto de invalidación tendrá el mismo carácter cuando en esfera administrativa ocurriera la invalidación - en este caso sería de oficio con la condición de que deberá ser órgano competente; pudiendo ser también a petición de los mismos órganos, cuando la invalidación es ante un órgano jurisdiccional ésta habrá de efectuarse a petición de parte.

Cuando la invalidación se ejercita de oficio, compete en primer término al órgano que dictó el acto administrativo in válido; esto se debe a que el órgano dentro de los límites de su competencia, puede dictar el acto así como también ejecutarlo coactivamente, es de esta manera como ejercita un autocontrol y en razón a ello pueda eliminar los actos viciados pero con mira principal siempre y en todo momento a dar una eficiente satisfacción al interés público al hacer la reparación de sus errores.

Me parece prudente que sea el órgano idóneo para esta-

(27) Bielsa., Op., Cit., p. 125.

blecer la invalidez del acto administrativo el órgano que le --
 dió vida y tener de esta forma la oportunidad de enmendar su --
 error, apreciando mejor el interés público, como lo he señalado
 en líneas anteriores y vuelvo a reiterar que la única limita- --
 ción que existe en esta facultad es que se trate de órgano cuya
 competencia no se extinga al dictar el acto mismo o después de-
 haberlo realizado. Asimismo compete también a invalidar de ofi-
 cio al órgano que sea superior jerárquico del que dictó el acto
 inválido, es importante señalar que el órgano superior se en- --
 cuentra limitado en el supuesto de que el inferior tenga compe-
 tencia exclusiva en la materia, o que se encuentre autorizado --
 para resolver definitivamente, excluyendo en este caso la compe-
 tencia del superior. No debe confundirse la invalidación de --
 oficio realizada por el superior jerárquico con la llevada a ca-
 bo en mérito de un recurso jerárquico pues en este último su- --
 puesto es que el recurso tiende a tutelar los intereses de los-
 particulares, y solamente en concurrencia con esta tutela puede
 resultar protegido el interés público mientras que, en el su- --
 puesto de invalidación, de oficio se omitió del interés privado-
 y se tiende a proteger exclusivamente el interés público.

En el caso de sustitución por delegación o suplencia,--
 el sustituyente puede invalidar los actos viciados del sustitufi-
 do, y éste, a su vez, terminada la sustitución puede invalidar-
 los actos viciados que dictara el sustituyente. En caso de avo-
 cación el inferior no tiene facultad de invalidar los actos que

dictara el superior.

En cuanto a la facultad de invalidar de oficio un acto viciado, que corresponde al órgano que dictó el acto administrativo o en su caso al superior jerárquico, esto puede suceder -- en razón o mérito de legitimidad pero en ningún momento alguna razón de interés público pues es obvio que sean contrarios a éste y de ninguna manera podrán satisfacer necesidades de interés general.

CAPITULO III
REVOCACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO DE REVOCACION ADMINISTRATIVA

En este capítulo se hace necesario y obvio como debierra ser en cualquier trabajo de investigación, que precisemos - lo que es el concepto de revocación administrativa, así es, como iniciando nuestro análisis encontramos que el término revocar se define como: "Dejar sin efecto un acto jurídico". (1) A ésto agregó que el acto jurídico deberá ser regular o irregullar, pero lo mencionado anteriormente no nos saca por completo de dudas o nos de una idea clara de lo que pretendemos de suerte que el autor en referencia nos señala que la revocación es- un: "Acto Jurídico en virtud del cual una persona se retracta- del que ha otorgado en favor de otra, dejándolo sin efecto, -- siendo posible únicamente en los de carácter unilateral..."(2)

Una vez anotado lo anterior de nuestra investigación- he de señalar que el acto administrativo puede extinguirse y - para dicha extinción debe producirse por medio de la revoca- -

(1) Pina Vara, Rafael de., Diccionario de Derecho, 9a., ed., - aum., y act., Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 422.

(2) Pina Vara. Loc. Cit.

ción; de esta manera como se confirman las definiciones iniciales de nuestro estudio correspondiente al concepto de revocación.

Por eso: "La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, - constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos constituidos legalmente, fundado en motivos de mera oportunidad, técnicos o de interés público". (3) De tal forma que el acto de revocación es uno distinto y que tiene como fin el de retirar de la vida jurídica un acto administrativo inválido ó válido; pero que por motivos de una causa superviniente en beneficio al interés general o también puede ser como una sanción del incumplimiento del contenido del acto administrativo, para que se establezca una manera - de extinguir las relaciones que se habían establecido entre el particular y la administración pública federal.

Para ello es necesario un acto administrativo distinto al revocado, es decir, uno nuevo que reúna todos los elementos esenciales del mismo de suerte que: "Para la revocación se requiere un acto nuevo en base a un poder distinto, por lo me-

(3) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, 7a., ed., t. I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 335.

nos en la dirección, de aquel en base al cual el acto fue dictado. Se requiere para ello una nueva volición del sujeto -- agente, distinta en el tiempo y bajo todo otro aspecto, de la voluntad que le dio origen". (4) Esto es lo que el tratadista Diez nos dice en su obra El Acto Administrativo; ésto viene a robustecer lo que en líneas antes se ha señalado al respecto.

2.- ELEMENTOS DEL ACTO DE REVOCACION

Como lo he señalado en el apartado que antecede que - para efectos de la revocación de un acto administrativo se necesita uno nuevo ésto quiere decir que deberá ser de reciente creación con sus elementos esenciales que le den vida jurídica; abundando en este asunto debe crear efectos jurídicos, ésto se sostiene con lo que Serra Rojas apunta al citar a Renato Alessi, que: "La Administración pública debe ser la más celosa guardiana del interés general, y le corresponde seguir los por menores del desenvolvimiento de los actos administrativos y de terminar, de acuerdo con las leyes, sí ese acto original es necesario o útil, y en caso contrario tomar las providencias para su revocación". (5)

(4) Diez, Manuel Marfa., El Acto Administrativo, Tipográfica - Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 236.

(5) Serra Rojas. Op. Cit. p. 337.

Cuando la administración pública pretenda remediar - una relación jurídica mediante la resolución administrativa -- que revoca a un acto administrativo anterior, en base a motivos supervinientes que beneficien el interés colectivo como lo expresa Fraga: "... que la revocación, como hemos dicho, obedece a un motivo superviniente que impone la necesidad de un acto posterior diferente del original". (6) Estará actuando -- con justicia en beneficio de la sociedad.

Es natural que el acto administrativo que pretende - la revocación de uno anterior tendrá que ajustarse a elementos que lo hagan válido en su vida jurídica de esta forma llenar a la pretensión que antes la administración pública no logró o - se siga logrando con el acto administrativo que se va a revo-- car. Debo señalar que en cuanto a los elementos del acto de - revocación hay discrepancia entre los autores o tratadistas de derecho administrativo; por su parte Serra Rojas hace una clasificación que en mi criterio me parece la más acertada, de es ta forma el autor citado nos enumera de la siguiente manera a los elementos del acto de revocación:

(6) Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, 3a., ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1944, p. 304.

"a) Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.

b) Unilateral; La Administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad.

c) Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz. Esto se denomina el retiro del acto jurídico;

d) Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general;

e) O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita". (7)

2.1.- Manifestación de Voluntad

Voluntad es "... la expresión del querer de un sujeto o de varios, dirigido a la realización de un determinado acto-jurídico". (8) En esta forma es como manifiesta el término voluntad Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho; de lo

(7) Serra Rojas. Loc. Cit.

(8) Pina Vara. Op. Cit. p. 469.

expuesto entendemos que por medio de este elemento del acto de revocación la administración pública se expresa dando a conocer una decisión sin presión alguna de un agente extraño a su estructura.

De esta forma es como los actos administrativos deberán de emanar de una voluntad de un órgano administrativo en función de sus facultades la cual será exteriorizada como se ha dicho mediante una declaración; debiéndose ajustar a supuestos para lograr lo pretendido de una manera exacta, así es como: "La voluntad de la administración que revoca o abroga un acto administrativo debe modelarse sobre la estructura del acto revocado o abrogado, lo que es lógico porque se trata de una voluntad negativa igual y contraria a la positiva que dio origen al acto". (9)

Es por esto que resulta importante tener muy en cuenta la forma ya que en esta se concretizará la revocación del acto administrativo siendo así las cosas será que solo "Se trata simplemente de la aplicación de un viejo principio en virtud del cual los actos se eliminan en la misma forma en que son -- creados". (10) Asimismo entendemos que el acto de revocación -- deberá ser concreto y estar en forma expresa haciendo su co-

(9) Díez, Manuel Marfa., Derecho Administrativo, t.II, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 314.

(10) Ibid. p.315.

responsable de la notificación a su destinatario; porque en caso de no hacerse se corre el peligro de quedar insubsistente el acto que se pretende revocar.

2.2.- Unilateralidad

La unilateralidad parte de la base de que todo acto administrativo es un acto jurídico que necesariamente tendrá que ser realizado por un agente de la administración pública que deberá actuar en el plano de su capacidad y estricta competencia o sólo como podría suceder en casos especiales que fuera por una persona quien deberá estar disfrutando de una prerrogativa de la administración pública.

Por eso cuando nace al mundo jurídico un acto administrativo entendemos que es una decisión de la administración pública en forma particular es decir unilateral, que tiene como fin principal de modificar o extinguir una situación jurídica concreta. A este respecto Díez en su obra el Acto Administrativo citando a Restat nos indica: "Es de señalar, además, que el acto de revocación es unilateral, nunca es bilateral..."(11) Como lo hemos expresado en páginas antes que como

(11) Díez, El Acto Ad., Op. Cit. p. 246.

vigilante que es la administración pública del interés general al que debe procurar su bienestar; al percatarse de un error - de su parte que no da los resultados ajustados a la realidad - tiene la oportunidad de cambiar su opinión, o sencillamente -- por el transcurso del tiempo, también por el desarrollo de un pueblo traiga como consecuencia nuevas necesidades a satisfacer; entonces podrá reparar ese error mediante la revocación - de su parte del acto administrativo siempre y cuando no vulnere el interés creado a un particular, en este caso la administración pública tendrá que ajustarse a un procedimiento contencioso, pero este punto lo trataré más adelante y en su oportunidad por ello ahora me concretaré a dar unos ejemplos del supuesto que se está tratando y así tenemos comprendidas "...las órdenes, autorizaciones y admisiones. En esta clase de actos - domina el principio general de la revocabilidad por razones de legitimidad; sólo que, a veces, ella únicamente puede ser pronunciada por el órgano superior; es decir, el que ejerce contralor o poder jerárquico". (12)

2.3.- Retiro del Acto Jurídico.

Cuando un acto administrativo válido y eficaz, que ha llenado todos y cada uno de los presupuestos legales, pero en-

(12) Bielsa, Rafael., Derecho Administrativo, 5a., ed., t. II-
Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, p. 108.

opinión de la administración pública haya la necesidad de revocarlo; ésto se debe entender o quiere decir que se va a reti--rar del mundo jurídico. Para lograrse tendrá el órgano de la administración que dictar un acto administrativo nuevo, llamado de revocación que debe estar ajustado conforme a derecho einspirado en razones de interés público y contrario al que se quiere retirar; de suerte que es un acto constitutivo que modifica el orden jurídico, produce sus efectos para el futuro y tiende desde su expedición a eliminar los efectos del acto original.

De lo anterior se desprende pensar en forma figurada que la administración pública, al igual como suele acontecer con los seres humanos, que en un momento de meditación y analizando las situaciones puede modificar sus determinaciones, ya que no siendo infalible, debe tener la oportunidad de reparar sus errores tomando en consideración que se va a beneficiar la colectividad; ésto es por motivo y debido a que va a tomar en cuenta nuevas situaciones, elementos nuevos, o por el cambio de una política gubernamental, ésto hace que se decida a revocar sus resoluciones anteriores que en principio sí se ajustarón a las necesidades requirentes pero que al paso del tiempo ya no lo son por eso ya no se avienen con los sistemas actuales de una sociedad que está en constante movimiento o del propio Estado.

Para hacer lo que se ha dicho deberá ser en forma unilateral que el órgano de la administración pública declare el retiro del mundo de derecho el acto jurídico que es válido y eficaz, esta determinación deberá basarse en razones determinantes de interés público.

2.4.- Por Motivos Supervinientes de Interés General.

En cuanto a este elemento del acto de revocación, debemos entender que la administración pública no puede estar estática un sólo instante, es de sobra conocido que el crecimiento y desarrollo de un Estado va generando nuevas y más difíciles necesidades que el órgano de la administración tendrá que procurar su satisfacción, entonces también como se pudiera equiparar a un hombre de negocios que estará al pendiente y vislumbrando de lo que pudiera acontecer en el futuro para estar en posibilidad de adecuar todas sus manifestaciones a la correcta finalidad que tiene encomendada.

En esta forma es fácil entender que la administración pública puede decidir en causas que en un tiempo puedan ocurrir y que de esta forma habría cambio en la base de la decisión de la administración pública que afectaría el interés general esto hace que motive al órgano de la administración pública y repare su decisión a efecto de que revoque el acto administrativo esto "... obedece a un motivo superviniente que impone la -

necesidad de un acto posterior diferente del original". (13)

La justa y provechosa satisfacción de las necesidades de los intereses generales provocan que el Estado esté al pendiente de las situaciones que prevalecen, de esta manera que siayer el interés público fue necesario de la realización de un acto administrativo, pero que por ahora hay nuevas circunstancias que están en desacuerdo con el acto, entonces tendrá que decidir unilateralmente el órgano de la administración el retiro del acto válido por un motivo superviniente. Se corrobora con lo que asienta el tratadista Díez: " Si se hubiera otorgado autorización para el ejercicio de una actividad material y ésta resultara peligrosa, podrá ser revocada si la administración hubiera apreciado mal las circunstancias de hecho que le dieron origen o cuando surja el peligro por causas supervinientes". (14)

Por lo antes expuesto nos damos cuenta que la administración pública deberá tener un alto sentido de apreciación en los elementos concretos y los abstractos que habrá que valorar para proceder a remediar la situación siempre en un marco del beneficio de la colectividad.

(13) Fraga. Op. Cit. p. 304.

(14) Díez. El Acto Adm. Op. Cit. p. 256.

2.5.- Sustituyéndolo por Otro

Ahora bien, en este apartado debemos considerar que el acto de revocación se realiza por medio de otro acto administrativo que debe llenar todos y cada uno de los requisitos internos y externos del acto administrativo en general. Así es, como decimos que revocación consiste en eliminar un acto administrativo del mundo jurídico, atinadamente Díez nos establece como debe hacerse: "... el retiro de un acto solamente podrá realizarse mediante un nuevo acto, igual y contrario al que se retira". (15) Pero como lo hemos dicho hasta la saciedad que la administración pública tendrá que velar por los intereses de la colectividad, de esta suerte pensamos si nos planteamos el supuesto de que el error únicamente radica en el acto administrativo que se ha decidido revocar es de amplitud estrecha o diferente con alcances que realmente la administración no está en contra pero que de otra forma engendraría mayor amplitud en beneficio de los intereses colectivos y a su vez del mejor cumplimiento de los fines por la que fue creada la administración pública.

En este caso el órgano de la administración ni parco ni perezoso podrá recurrir a la revocación del acto pero en --

(15) Díez. Op. Cit. p. 236.

forma sucesiva tendrá la facultad de dictar otro con alcances más amplios así nos dice Fraga a manera de ejemplo cuando nos encontramos en esta situación: "... puede darse el caso de que la revocación no se lleve a cabo por medio de un acto especial y expreso, sino que en una forma implícita un acto posterior - revoque a uno anterior. -agregando nuestro autor de referencia que- Esto ocurre cuando el segundo acto es incompatible con - el primero." (16)

En efecto se podría presuponer en caso de actos administrativos simultáneos en la posibilidad de no poder saber -- cual es la verdadera intención de la administración pública.

3.- REVOCACION POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD

Para empezar, partiremos de un acto administrativo -- que cumplió debidamente con todo el marco jurídico al que se debió de ajustar, implícitamente está expresado que lo fue también con la oportunidad o conveniencia en el tiempo al que se debería de ajustar es de creer que se encontraba de conformidad con los intereses de la colectividad. Pero tomando en cuenta que el Estado se le tiene encomendado el aseguramiento -- así como cuidar siempre por los intereses de la sociedad, en atención de que siempre se están sufriendo cambios que no es --

(16) Fraga. Op. Cit. p. 313.

posible detener; asimismo se comprende que también sucede esto en los intereses, pues sería infantil pensar que sean de igual naturaleza los pasados con los presentes o los que se puedan presentar en el futuro.

Como lo he señalado se parte de un acto administrativo válido y eficaz o uno irregular en su estructura pero que está surtiendo todos sus efectos jurídicos legitimamente pero como lo hemos dicho debido a las circunstancias imperantes que traen como consecuencia cambios en los intereses públicos da la base en que se fundamenta el órgano de la administración para tomar una determinación y decida revocar el acto administrativo inicial debiendo tener observación a lo que las leyes señalan; de esta suerte que Serra Rojas nos dice en su tratado de Derecho Administrativo que: "El principio de legalidad o imperio de la ley significa que todo poder en el Estado procede del Derecho y se ejerce de conformidad con el derecho y se funda en el respeto de los derechos de la persona humana".(17) Por lo que hasta el momento se ha visto, el cambio se puede realizar por naturaleza propia de la vida humana pero con el mismo criterio de que "... si la autoridad administrativa modifica o extingue una decisión legalmente dictada, atendiendo a

(17) Serra Rojas., Derecho Administrativo, t. I, Op. Cit. p. - 342.

razones de conveniencia administrativa, de interés público en suma, tal apreciación es discrecional para la autoridad, y la revocatoria se dicta entonces por razones de oportunidad." (18)

En esta forma es como todo lo que se ha dicho se ro-- bustece aún más con la opinión que al efecto nos expone Royo - Villanova que: "... por lo que toca a los actos administrativos- regulares, son razones de oportunidad las que sirven de funda- mento a la revocabilidad de los mismos, pues parece natural -- que la administración pueda en todo momento amoldarse a la rea lidad mudable, adoptando las medidas más convenientes para el interés público. Sigue diciendo el autor citado del asunto, - que: "... la revocabilidad halla, sin embargo, una limitación; el respeto a los derechos adquiridos." (19)

En la cita que se ha hecho nos inicia a lo más impor- tante de nuestro trabajo en cuanto se refiere a los derechos - adquiridos por los particulares pero para esto más adelante lo trataré en forma debida; en tanto me permito pasar al apartado siguiente.

(18) Bielsa. Op. Cit. p. 104.

(19) Royo Villanova, Antonio., Elementos de Derecho Administra- tivo, 23a., ed., corr., y aum., por Segismundo Royo Villa- nova, Librería Santarén, Valladolid, 1952, p. 120.

4.- REVOCACION POR RAZON DE MERITO

No podemos pensar en la existencia de actos administrativos eternos e inmodificables razón ésta para que la acción de la administración pública federal por conducto de sus agentes dicten nuevas resoluciones sin perjuicio a la finalidad primordial de la buena administración; ésto lo expreso para tener la base sólida de que los actos administrativos se tendrán que enfrentar a variaciones o contingencias que exigen las interrelaciones humanas por consecuencia la necesidad de amoldar a nuevas situaciones lo que en un tiempo pretérito se ajustaba al interés general.

De ésto pensamos que la revocación del acto administrativo como ya se ha señalado en líneas anteriores, se parte del acto original válido y eficaz porque se apoyó en razones de oportunidad, abundando más al respecto decimos que al haber cumplido satisfactoriamente con todos y cada uno de los requisitos legales tanto de fondo como de forma es necesario establecer una relación entre el acto administrativo original, y el último acto que en su instancia depende de las nuevas apreciaciones y ajustes para dar una mejor satisfacción a los intereses de la colectividad de suerte que es razón suficiente el que aporta este último acto administrativo que determina la decisión de revocación ésto que decimos lo apuntalamos con la expresión de Serra Rojas: "La revocación por razones de mérito

se funda en la conveniencia presente con el interés público." (20)

También lo expresado se robustece en la forma siguiente " En cuanto a la revocación por razones de mérito o de oportunidad, se funda en la mutación superviniente de uno de los presupuestos del acto jurídico original, en la modificación de las exigencias de interés público que debe satisfacer la administración pública. Como que la administración debe proceder en la mejor forma posible a la satisfacción del interés público, si el acto resultara inadecuado, sea porque fueren mal apreciadas las circunstancias y los intereses generales en el momento en que fuera dictado, sea porque en un momento sucesivo esas circunstancias y necesidades generales experimentan una modificación que torna al acto no conforme con el fin perseguido, ella tiene la facultad de retirarlo total o parcialmente para sustituirlo por uno más idóneo". (21)

Todo esto nos hace meditar en la inevitable actividad del Estado para ir conformando de acuerdo a las circunstancias que se requiera, de esta forma garantizar la tranquilidad de una nación que se encuentra en cambio constante; dicho lo ante-

(20) Serra Rojas. Op. Cit. p. 338

(21) Diez. El Acto Adm. Op. Cit. p. 242.

rior me permito pasar a analizar el siguiente punto.

5.- ORGANISMO COMPETENTE PARA REVOCAR UN ACTO ADMINISTRATIVO

Siguiendo con nuestro trabajo, corresponde ahora que veamos ¿A quién le está facultado revocar un acto administrativo? De esto la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 17 " Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, -- las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos-- podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables". Después de haber hecho esta transcripción del mencionado ordenamiento nos damos cuenta que la administración pública realiza sus actividades por medio de órganos con facultades específicas, en este orden de cosas Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho, en forma por demás sencilla nos define que competencia es la: "Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto". Así es, como la revocación de un acto administrativo-- siempre se encontrará subordinado a motivos de interés público; y por ello estará plasmada una ley administrativa que fundamente el acto; al respecto tenemos que: "Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interpo--

ner los siguientes recursos:

I.- El de revocación." (22)

Como lo hemos dicho en páginas anteriores, que la administración pública tiene limitada la facultad de revocar sus resoluciones pero también se dijo los casos que puede hacerlo como sería por motivos de oportunidad, de mérito, etc., pero siempre que esté fundado en un precepto legal explícitamente; esto quiere decir que no lesione derechos subjetivos y sí que satisfaga intereses públicos.

Por tanto tomando este presupuesto veremos que el órgano que le dió origen al acto administrativo sigue teniendo la misma potestad de dictarlo asimismo puede también revocarlo; pero si la condición enunciada terminó con el origen del acto administrativo, no puede hacerlo; a menos que no sea ejecutivo, otra hipótesis es cuando el superior jerárquico tiene competencia lo puede hacer, pues bien al respecto dice Bielsa que en ocasiones: "... el legislador considera que el acto de un órgano inferior en el orden jerárquico es irrevisible por el superior; en tal supuesto el acto debe extinguirse por anulación." (23) Abundando más podríamos mencionar genéricamente

(22) Código Fiscal de la Federación, 1984, artículo 116.

(23) Bielsa. Op. Cit. p. 102.

que cuando el órgano de la administración le corresponde la facultad concreta y positiva de dictar un acto administrativo; - en esta medida también gozará de la capacidad autónoma para -- revocar teniendo cuidado que conserve el poder de resolver en el plano al que corresponde el acto administrativo.

Ante la posibilidad que el órgano de la administración por motivo del transcurso del tiempo pierda su facultad - en la rama que estaba capacitado estará impedido para dictar - el acto de revocación, debo hacer notar que la revocación puede efectuarse de oficio o también a instancia de parte pero -- aún en la suposición de mérito la revocación es facultativa para la administración pública.

En el plano jerárquico de la administración nos encontramos que cuando el inferior tenga una atribución directa y - competencia exclusiva el superior no podrá revocar sus resoluciones; pues únicamente se concretará a dar órdenes e instrucciones y con fundamento en la orden el inferior podrá hacer la revocación caso contrario el superior puede sustituirse a él.

Puede suceder que el órgano inferior dicte un acto administrativo pero la competencia no sea exclusiva; en este aspecto el superior sí tendrá la facultad de revocar el acto del inferior después de haberse dictado como es simple de comprender.

En el caso de que hayan nacido derechos subjetivos - a favor de los particulares y no habiendo una disposición expresa que pueda ser la administración quien retire el acto, -- con fundamento tendrá que recurrir a la vía jurisdiccional para poder impugnar del mundo jurídico el acto administrativo caso contrario nos encontraríamos en que la administración además de ser parte en el asunto sería juez, cosa que no es posible en nuestro Estado de derecho, ser juez y parte al hacerlo pondríamos en contradicho la separación de poderes, concretamente al judicial que le corresponde el de juzgar no como se - pudiera pretender hacerlo por el Ejecutivo entonces vulneraría los derechos nacidos de los actos administrativos a favor de - los particulares cuando el Ejecutivo pudiera, por sí y ante sí, dejar sin efecto a dichos derechos, todo lo hasta aquí expuesto lo robustezco con lo que escribe Diez en su obra El Acto Administrativo: "La potestad de revocar es opuesta a la de emanar; luego el órgano que dicte el acto tiene, en general, potestad para revocarlo." (24) Así, nuestro autor en referencia abunda al decirnos que "La potestad de revocar es intrasmisible e irrenunciable". De esta forma para terminar y en forma precisa diré que cuando se trate de revocación por causa de oportunidad - en que se finca el interés público el órgano competente es el-

(24) Diez. El Acto Adm. Op. Cit. p. 253.

administrativo con sus consideraciones anotadas en el cuerpo - de este capítulo; pero cuando el acto administrativo haya dado origen a derechos subjetivos debe intervenir el órgano jurisdiccional.

6.- PRINCIPIO DE FIRMEZA DE LAS RESOLUCIONES FAVORABLES A LOS PARTICULARES

Nos encontramos ante el objeto que da la base a nuestro tema de estudio y es precisamente el principio de firmeza de las resoluciones favorables a los particulares.

Ahora bien, como lo he señalado en páginas anteriores que la evolución de la sociedad es constante y a ello la administración pública no puede quedarse al margen; como es razonable ésta tendrá que enfrentarse a nuevas problemáticas de interés público que habrá de resolver ya que su creación ha sido con esta finalidad. Pero esto no quiere decir que el órgano administrativo pueda hacer revocaciones sin ton ni son, escudándose en un fundamento sagrado como lo es el interés público.

Ya ha quedado señalado donde, en que casos y bajo que condiciones se puede revocar un acto administrativo y que la misma administración pública lo puede hacer en su esfera de -- competencia. Pero en estos momentos nos encontramos cuando el

acto dictado por la autoridad administrativa ha generado derechos subjetivos y como de justicia es que el particular le -- asiste el derecho a defenderse, de esta suerte que nuestra -- Carta Magna establece "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (25) De modo que en cuanto a nuestro trabajo -- en estudio la administración tendrá que ajustar la revocación del acto que pretenda, no en motivos de mérito sino en los de legalidad; por ello tendrá que ajustarse en virtud de tiempo y forma, como se ha señalado la administración le asiste el derecho de rectificar sus errores de hecho pero mas no errores de derecho que han nacido favoreciendo a los particulares, de esto asienta Royo Villanova "La administración pública no puede volver sobre sus propios acuerdos y resoluciones declaratorias de derechos. Unicamente la está permitido declarar lesivos de -- sus intereses... a los actos ilegales creadores de derechos, y pedir, después, su revocación ante la jurisdicción contencioso administrativa:" (26) Esto nos pone de manifiesto que la administración pública federal no puede ser juez en este negocio -- ya que también es parte, así es, como el Código Fiscal de la -

(25) Artículo 14 de la Constitución Política General.

(26) Royo Villanova. Op. Cit. p. 121.

Federación establece: "Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales". (27)

Lo anterior nos demuestra que la ley claramente lo -- expresa que la administración pública federal no puede dictar la revocación que como antecedente mediato es el Código Fiscal de la Federación de 1967, que en su artículo 94 dispone: "Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas".

Como hemos podido observar hasta lo aquí expuesto que existen límites fijados expresamente por la ley que paralizan con justicia la actividad de la administración activa. Esto -- trae consigo que cuando no se recurre un acto administrativo -- que traiga aparejado derechos a los particulares, en el tiempo y la forma previstos por la ley da como nacimiento la firmeza de las resoluciones favorables a los particulares.

La limitación de la revocación por parte de la administración pública es la protección al bien del derecho subjetivo del administrado, de esta manera poder o estar en condi--

(27) Código Fiscal de la Federación, artículo 36.

ciones de exigir algo al Estado o de hacer algo frente a él; -
creo que de una manera sencilla y a mi alcance he tratado de -
dar la idea esencial al proponerme realizar este trabajo que -
confesaré para mí no ha sido nada fácil. Es de esta forma como
pasaré a el siguiente capítulo que nos hará entrar a un nuevo-
plano a uno diferente al tratado pero que era inevitable anali
zar porque sólo de este modo podemos llegar a donde realmente-
se tendrá que medir la fuerza del particular ante un órgano --
que investido de soberanía, ahora tendrá que despojarse de ese
ropaje y estar frente a un particular pero en igualdad de cir-
cunstancias con las mismas posibilidades de salir airoso en la-
batalla pero siempre en un marco jurídico ineludible que es lo
que en última instancia va a traer como consecuencia las bue--
nas relaciones entre gobernantes y gobernados esto conjugado -
dará como resultado la paz social en bien de nuestra nación; -
estos elementos son necesarios para que podamos seguir avanzan
do en un plano de prosperidad y desarrollo, para bien de nues-
tras familias y de todos.

CAPITULO IV
EL PROCESO DE LESIVIDAD

1.- CONCEPTO GENERAL

El tema al cual se contrae la presente tesis, nace casi simultáneamente con el aparecimiento de lo contencioso-administrativo, como necesidad imperiosa, para la normalización de situaciones creadas por los órganos administrativos a favor de los particulares y en detrimento de los intereses generales que los órganos representan. En efecto, digo casi simultáneamente, porque lo contencioso administrativo en el sistema legal Mexicano data del siglo pasado, concretamente en el año de 1853, en tiempo de la Ley de Teodosio Lares - conocida como - "Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo", que crea un tribunal administrativo de justicia retenida, llamado "Consejo de Estado"; no así el proceso objeto del presente estudio, el que -- aparece en nuestro medio en la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial del día 31 de agosto de 1936, y la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937, en donde por primera vez se hace referencia directa a la institución de que se trata, en los siguientes términos.

"Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra -

las decisiones de las autoridades administrativas y, por la - - otra, las instancias de la administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del -- Estado". En seguida y concretamente al referirse al Proceso de Lesividad lo hace en la forma siguiente: "Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado de-- senvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la administración pública inicie un juicio-- cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando con ésto un interés directo y concreto, de-- be nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones re-- glamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autorida-- des administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias-- de la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que - no se emitieron acatando las reglas que debieron normales, no-- obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino-- simplemente viciados de ilegitimidad.

En materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero - lo realiza de manera que se respetara el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el inte-- rés privado haya tenido oportunidad de defenderse, la ley tomó-- en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y expe

rimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido -- las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto".

De todo lo anteriormente expuesto se puede definir que: "el proceso de lesividad como proceso administrativo especial - promovido por un sujeto jurídico administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo - sujeto público" (1)

Como lo acabamos de apuntar que todo es con la finalidad de responder al principio de seguridad jurídica la irrevocabilidad, por parte de las autoridades administrativas, de las resoluciones favorables al particular.

(1) Guaita, Aurelio., El Proceso Administrativo de Lesividad, - Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1953, p. 20.

2.- TRIBUNAL COMPETENTE

Es en el texto de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, - donde el proceso de lesividad queda expresamente establecido según reza el artículo 14 fracción VII del mencionado ordenamiento la que establece la competencia de las Salas del Tribunal -- Fiscal de la Federación, como a continuación lo pasamos a señalar:

Artículo 14.- "Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular".

(2)

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los terminos de los artículos 42 y 45.

(2) Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Posteriormente, en el Código Fiscal de la Federación - de 1938, también se encuentra reconocida la figura que nos ocupa en el presente capítulo; siendo el artículo 160 fracción VII del citado ordenamiento que nos indica:

Artículo 160.- "Las Salas del Tribunal Fiscal de la - Federación, conocerán de los juicios que se inicien:

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nuli- ficada la decisión administrativa favorable a un particular".

(3)

Asimismo en el Código Fiscal de la Federación de 1966- en su artículo 94 nos dice muy claro que el tribunal es el com- petente en caso de resoluciones favorables al particular, es -- así como paso a exponerlo:

Artículo 94.- "Las resoluciones favorables a los -- particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las auto- ridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser- nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal -- Fiscal de la Federación". (4)

(3) Código Fiscal de la Federación de 1938.

(4) Código Fiscal de la Federación de 1966.

En el mismo sentido se dispone en nuestro Código Fiscal de la Federación vigente según lo establece su artículo 36- en que nuevamente como se verá adelante se hace hincapie del -- Tribunal Competente.

Artículo 36.- "Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales". (5)

Pero que ha sucedido como consecuencia del establecimiento en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y en el Código Fiscal de la Federación de 1938, de las disposiciones antes indicadas.

Primero, que el legislador ha fijado claramente, si -- bien limitado a la materia Fiscal el principio de la firmeza de las Resoluciones Administrativas Favorables a los Particulares.

Segundo, que en el caso de que legalmente deban ser nulificadas dichas resoluciones, es necesario promover juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, Tribunal de Justicia delegada, ya que en sus fallos no están sujetos a posterior revisión por ningún órgano ministerial.

(5) Código Fiscal de la Federación de 1983.

Fue un error histórico jurídico en el que incurrieron quienes pensaron que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal de justicia delegada porque recibía del Ejecutivo Federal delegación de facultades, yerro más ostensible porque el Ejecutivo no tenía las atribuciones jurisdiccionales que formaron la competencia del tribunal, era por lo mismo obvio que no se podía delegar lo que no se tenía; ciertamente había factores cuya consideración conducían a juicio tan errátil.

Por ejemplo, haya que citar entre esos factores a la misma exposición de motivos. En ella sus autores, en el noble empeño de superar todo obstáculo jurídico que impidiera el alumbramiento del tribunal, señalaron la siguiente idea inconclusa e inexplicada: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace", se pregunta ahora ¿Por qué en representación del Ejecutivo Federal?, y se da como respuesta: Por delegación de facultades que la ley hace, y se repregunta ¿A quién, al Ejecutivo, o al Tribunal?.

El equívoco proviene de la poca afortunada redacción de la frase. El Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacía por delegación de facultades legislativas otorgadas -- por el Congreso de la Unión en el año de 1935 para la organiza-

ción de los servicios Hacendarios, y quizá por eso se pensó que delegaba facultades propias, empero, se opone a este sentido, - que no había recibido en delegación funciones jurisdiccionales - el Ejecutivo y que, en seguida, los autores dan la traducción - de lo que quisieron decir: "En otras palabras, será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida".

3. - SUPUESTOS DEL PROCESO DE LESIVIDAD

Pasamos ahora a analizar el principio de Lesividad en nuestra legislación en vigor.

Como ya se dijo, es el artículo 36 del Código Fiscal - de la Federación de 1983, el que en una forma categórica establece que: "Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado -- por las autoridades fiscales." (6)

Del precepto indicado se desprende que es a la administración activa a quien le corresponde el ejercicio de la acción de nulidad de la resolución favorable al administrado.

(6) Código Fiscal de la Federación de 1983.

Ella no puede legalmente, por sí y ante sí, revocar o anular una resolución de la naturaleza apuntada.

Debe demostrar su nulidad ante un tribunal administrativo autónomo, formalmente ajustar su demanda a los términos -- exigidos por el propio ordenamiento legal; proveer la ilegitimidad del acto correspondiente y la de los conceptos de anulación aducidos; y sujetarse a todos los riesgos procesales que implica la tramitación de un juicio.

3.1.- Requisitos Objetivos

Más adelante tendré la oportunidad de analizar lo relativo a las partes que intervienen en el Proceso de Lesividad, - que como nos daremos cuenta hay una variación conforme se conoce en un proceso ordinario; pero creo conveniente que para ir - centrándonos en el objetivo debemos de partir de algo concreto.

Una vez hecha la aclaración anterior debo mencionar de lo que va a generar todo nuestro Proceso de Lesividad y considerando que como un requisito objetivo deberá existir un acto impugnabile siendo de esta forma la generación de la actividad del proceso bien sea ordinario o de lesividad de tal suerte que habría que revisarse jurisdiccionalmente dicha actividad desarrollada por la administración pública. Pues sin la existencia de dicha actividad que se haya concretado en actos administrativos

faltaría la materia necesaria mediante la cual pudiera iniciarse una revisión jurisdiccional en que estarían en juego y en igualdad de circunstancias un órgano de la administración pública federal frente a un particular, desde luego que el primero despojándose de su investidura de imperio.

En esta forma y al fin que tiene por precisar este punto sea necesario sin mayores detalles que nos traiga confusión al tema que estamos tratando en esta tesis pasaré a continuar nuestra investigación.

3.1.1.- Actos inimpugnables

Nos encontramos en un punto un tanto discordante a nuestro tema en cuestión, pero ésto ha sido de una manera ya premeditada en razón de que veamos en forma por demás superficial, ésto es en razón al límite del trabajo que pretendemos hacer, asimismo nos desviaríamos de nuestro fin si queremos hacer un análisis profundo al respecto.

Es por ello que "son inimpugnables jurisdiccionalmente las disposiciones de carácter general." (7) ésto nos hace recapacitar un poco para decir que los reglamentos son inimpugnables, de lo anteriormente anotado se desprende que "por lo tanto, el -

(7) Guaita. Op. Cit. p. 107.

reglamento no puede ser presupuesto del proceso de lesividad, - lo mismo que tampoco puede serlo del proceso administrativo ordinario." (8)

De ésto concluimos que un acto inimpugnable no afecta o vulnera intereses individuales que para el caso que nos ocupa es un signo distintivo para proceder en la forma que más adelante apuntaremos, pues hasta hoy sólo estamos ante un punto que será la base de partida al afrontar una situación jurídica contraria a los derechos de un particular.

3.1.2.- Actos administrativos

Como es ya conocido por nosotros que la administración pública federal en sus funciones la forma de concebirlas es mediante resoluciones que son los llamados actos administrativos- pero desde luego y concretamente al fin del presente trabajo que nos ocupa nos referimos a los que de alguna manera crean derechos al particular; a estos actos administrativos es a los que hacemos tal mención pues ellos son los que generalmente merecen ser impugnados sí es que así lo considera la administración pública federal al darse cuenta que están afectando intereses de su esfera, al respecto Guaita dice: "Una primera categoría de - actos impugnables en el proceso de lesividad la constituyen -- los actos administrativos stricto sensu, es decir, aquellos -

(8) Ibid., p. 108.

actos, resoluciones o acuerdos concretos dictados unilateral y voluntariamente por un órgano administrativo y que afectan a -- los derechos subjetivos públicos de los administrados." (9)

De esta suerte que no solamente la administración pública federal podría impugnar un acto administrativo mediante el proceso de lesividad sino que también los administrados pueden hacerlo pero desde luego en el proceso administrativo ordinario siempre y cuando que se tome en consideración que el acto administrativo que se va a impugnar, "... han de ser actos administrativos con sustantividad propia, sin que por lo tanto pueden impugnarse aquellos que no sean más que la confirmación, reproducción, ejecución o consecuencia de otros actos anteriores-consentidos." (10)

3.1.3.- Silencio administrativo

En ocasiones sucede que la administración pública federal no da contestación a una petición hecha por un particular -- aún ajustándose éste a lo que establece nuestra Constitución Política; de esta forma las cosas la autoridad está contrariando lo establecido por nuestra Carta Magna que dice:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el --

(9) Guaita. Op. Cit. p. 102

(10) Guaita. Loc. Cit.

ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;... -continúa diciendo- A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario" (11) de lo señalado se establece que "En muchas ocasiones la administración perjudica más al ciudadano con su silencio que con su actuación, porque dejar sin resolver un pedimento es peor que rechazarlo; cuando un reclamo es resuelto negativamente, el ciudadano puede ocurrir contra esa negativa ante el juez correspondiente, pero cuando no es resuelto, el perjudicado queda impotente, sin remedio alguno." (12) aunque en parte estamos de acuerdo con el autor citado, pero la parte final que nos señala ha sido superada como lo podemos constatar en el Código Fiscal de la Federación de 1983, que dice:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución.

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 8o.

(12) Pareja, Carlos H., Curso de Derecho Teórico y Práctico, -- 2a., ed., ref. y aum., Editorial El Escolar, Bogotá 1939, p. 374.

ción, o bien, esperar a que ésta se dicte." (13) De suerte que -
 "Las relaciones jurídicas entre la Administración y los adminis-
 trados no pueden quedar en la incertidumbre." (14) Esto equiva-
 le a la necesidad que hay, de resolver ya sea negando u otorgan-
 do lo que el particular haya manifestado en su petición; porque -
 de lo contrario no contaríamos con el acto administrativo necesa
 rio para impugnar, y como es obvio el administrado no podría re-
 currir ya que sólo puede reclamar concretamente actos administrat
 tivos." (15)

4.- REQUISITOS PROCESALES QUE DEBE REUNIR EL ACTO IMPUGNADO

A este respecto la ley es muy precisa y en cuanto al -
 acto administrativo combatido hay la necesidad irremediable de -
 acreditar que en el caso opera alguna de las causas de anulación
 que limitativamente se encuentran expresamente señaladas en el -
 Código Fiscal de la Federación que transcribimos para una mejor-
 ilustración.

"Se declarará que una resolución administrativa es ileg

(13) Código Fiscal de la Federación, 1985. Artículo 37.

(14) Royo-Villanova, Antonio., Elementos de Derecho Administrat
 tivo, 23a. ed., corr., y aumen., por Segismundo Royo-Vi-
 llanova, Librería Santarén, Valladolid, 1952, p. 108.

(15) Ibid., p. 109.

gal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en -- ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades." (16)

Resumiendo en forma por demás clara, como lo indica el artículo 198 del Código citado, la administración activa es el -

(16) Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación 1984.

demandante en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por otro lado el particular es la parte demandada. Pero como estos temas están incluidos en nuestro trabajo que hemos pretendido abarcar en una forma sintética todos los aspectos, -- por esta razón me paso a continuar el camino trazado pasando inmediatamente al siguiente punto a tratar.

4.1.- La Demanda

La demanda es la fuente inicial para arrancar todo proceso; es el acto inicial que provoca la iniciación de un juicio, dice Armienta citando a Jaime Guasp, que la demanda es: "el acto típico y ordinario de iniciación procesal o, dicho con más extensión, aquella declaración de voluntad de una parte por la cual - ésta solicita que se dé vida a un proceso y que comience su tramitación." (17)

De lo que acabamos de anotar nos damos cuenta en una simple lógica que es imprescindible la presentación de la demanda ante la autoridad competente para dar marcha a la actividad que corresponda en ejercicio o al fin que tenga encomendada la autoridad a quien se haya recurrido.

(17) Armienta, Gonzalo., El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, México, 1977, p. 199.

Nuevamente Armienta señalando a Briseño Sierra dice - que: "La demanda expresa un conjunto de datos que tienen valor - no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como - la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la - primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es acto que objetiva - diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de - hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las -- pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de - la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal." (18)

De esta suerte que cuando se instaura una demanda en - el asunto que nos ocupa (Proceso de Lesividad) va implícita la - pretensión porque la administración pública federal cuenta con - todos los elementos, es decir con el expediente del particular, - es por ello que conoce todo lo concerniente al asunto así dice - Guaita que: "... cuando el demandante sea la administración en - cualquiera de sus grados (proceso de lesividad), es lógico que - puesto que el expediente obra en su poder, los dos momentos pro- cesales aludidos, se refundan en uno sólo evitando una dualidad- innecesaria en este supuesto, por lo que ya en el primer escrito presentado al tribunal o demanda se formula la pretensión deduci

(18) Ibid., p. 201.

da, con toda clase de alegaciones y razonamientos, hechos y Derecho." (19)

En cuanto a la demanda deberá ser formulada por escrito y en cuanto al tiempo señala el Código Fiscal de la Federación vigente:

"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 ---tracto sucesivo, caso en 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 desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda." (20)

Asimismo en cuanto a los requisitos que deberá llenar la demanda nos lo señala el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación citado, como sigue:

(19) Guaita., Op. Cit. p. 148.

(20) Artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, 1985.

"La demanda deberá indicar:

I.- El nombre y domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

III.- ... el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que ofrezca.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, - cuando lo haya".

También con respecto a la documentación que deberá - - acompañar la administración activa en el procedimiento nos lo se ñala expresamente el artículo 209 del Código Fiscal de la Federa ción vigente, en la forma que sigue:

"El demandante deberá adjuntar a su instancia:

I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso, para el particular demandado.

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.

III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo.- Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V.- El cuestionario que deben desahogar los peritos el cual deberá ir firmado por el demandante y el dictamen del perito del actor, si se ofrece prueba pericial.

VI.- Los interrogatorios para los testigos, los cuales deberán ir firmados por el demandante, si se ofrece prueba -

testimonial.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca."

4.2.- El Demandante

Como en todo proceso, necesariamente hay una parte de mandante y una parte demandada, por el momento corresponde referirnos al demandante.

Como lo hemos dicho en líneas anteriores que el demandante es una parte indispensable en cualquier proceso y no podía faltar en el presente trabajo; sólo que en forma particular en nuestro proceso quien asume el papel de demandante es la administración pública federal, cosa totalmente contraria sucedería si nos encontramos en el proceso administrativo ordinario, que entonces ocuparía la administración activa federal el lugar de demandada.

Pero considerando que la administración pública federal es a quien corresponde o le asiste el derecho de declarar -lesivas sus resoluciones cuando estén afectando a los intereses del Estado, razón suficiente de legitimación para que de una manera clara y concretamente en el proceso que nos ocupa, tome el lugar de demandante. Al respecto expresamente nos señala el Có

digo Fiscal de la Federación, 1985, en su artículo 198, que la administración activa es la parte actora cuando solicite la nulidad de una resolución dictada por ella, y el procedimiento -- sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De esta manera se está trazando el camino que debe seguir la administración pública federal cuando; se de cuenta que sus intereses están siendo afectados por una resolución favorable a un particular como se ha dicho en capítulos anteriores -- que la administración activa pública federal no puede volverse sobre sus propias decisiones o de otra forma dicho es que no debe por sí o ante sí recurrir a la anulación de sus resoluciones pues si fuera de esta forma se encuadraría en un fenómeno en -- que la administración activa pasaría a formar parte de juez y a su vez la de parte; ésto en nuestro derecho Mexicano no es posible que se pueda llevar una situación de esta naturaleza.

Como lo hemos venido señalando y gracias a que el legislador que ha plasmado en el Código Fiscal de la Federación -- vigente los elementos necesarios que tutelan los derechos adquiridos por el particular. Sí bien es cierto que el interés que debe prevalecer es el general sobre el particular, pero también es cierto que le asite el derecho al particular a defenderse y si es vencido en juicio la administración activa podrá anular -- su resolución en beneficio de la colectividad para que se pueda

garantizar la paz y la justicia social, si es que se ha demostrado en un plano de igualdad despojándose de su ropaje de imperio la administración pública, y que se haya enfrentado en juicio a su gobernado pero en iguales circunstancias.

4.3.- El Demandado

Una vez visto al demandante que es el accionante en El Proceso de Lesividad, ya que corresponde en este caso a la administración pública federal dar el impulso necesario a fin de lograr su pretensión una vez demostrados los extremos y el fondo del derecho.

Como consecuencia lógica, tendrá que haber un demandado dentro del proceso, es así, como en el caso en estudio asume esta postura un particular que por medio del derecho subjetivo está siendo favorecido a consecuencia de una resolución dictada por la administración pública y que ésta en el caso que nos ocupa pretende impugnarla pues se ha dado cuenta que está lesionando los intereses del Estado.

Pero el particular como individuo sujeto a las normas del derecho positivo Mexicano como lo establece nuestra Carta Magna, de que será molestado en sus derechos siempre y cuando sea vencido en juicio ante los tribunales previamente estableci

dos, para robustecer mi opinión me apoyo en lo que al respecto establece nuestra Constitución Política.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (21)

Pero volviendo al asunto que venimos tratando en este número nos encontramos que en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación en vigor nos expresa que: "Son partes en el -- juicio contencioso administrativo:

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter:

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa".

Para esta hora la administración pública federal habrá presentado demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y el particular para hacer valer su derecho deberá contestar la demanda correspondiente instaurada en su contra ajustándose a lo establecido por los artículos 212-215 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

(21) Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.

Una vez cumplidos, por el demandado los requisitos de tiempo y forma que señala el Código Fiscal de la Federación en vigor, en la contestación de la demanda el particular contará con el apoyo suficiente para que su derecho subjetivo sea ventilado en juicio que es la forma en que la administración pública tiene trazada para poder modificar o revocar una resolución dictada por ella y que favorece al demandado y como lógico es en suponer que sería el único que puede oponerse a la pretensión del órgano de la administración.

5.- DECLARACION DE LESIVIDAD

Continuando nuestro estudio se precisa señalar que en el juicio de nulidad a instancia de la administración pública - y se de el caso jurídicamente posible de que la Sala Regional correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación se incline por sobreseer el juicio o reconozca la validez de la resolución impugnada en esta hipótesis el órgano administrativo podrá optar por interponer el recurso de revisión ante la Sala Superior en los términos establecidos por los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, o bien puede suceder que la Sala Regional correspondiente declare la nulidad del acto impugnado por la administración pública en este caso el demandado que para el asunto en estudio será un particular a quien le favorece la resolución combatida; para esta situación el particular promoverá juicio de amparo contra la determinación de la Sala ya -

que dicha resolución de nulidad afecta un interés favorable a su persona.

5.1.- Concepto

En cuanto al concepto de declaración de lesividad y conformes con lo expuesto por Aurelio Guaita en su obra El -- Proceso Administrativo de Lesividad; indica que: "aquel acto ad ministrativo mediante el cual, y con miras a entablar un ulte-- rior proceso, la Administración declara que un acto suyo ante-- rior es lesivo a sus intereses." (22)

En este sentido nos hemos adherido puesto que es nece sario que el particular tenga las suficientes garantías cuando están en juego sus intereses y que como lo he señalado es la -- administración a quien tendrá que enfrentarse conforme a dere-- cho que es la defensa fuerte que tutela al particular.

5.2.- Naturaleza Jurídica

A este respecto consideramos que en cuanto al proceso de lesividad la administración pública tiene un carácter discrecional para que si en su voluntad está la de impugnar una re--

(22) Guaita. Op. Cit. p. 129.

solución dictada por ella por la razón de que se están afectando los intereses del Estado; lo podrá hacer, en caso contrario no hay precepto legal que la obligue a tomar tal determinación y en este caso el particular seguirá disfrutando de la resolución en cuanto lo está favoreciendo en sus intereses.

5.3.- Efectos

En cuanto a los efectos diremos que la declaración de lesividad hecha por la administración que necesariamente tendrá que suceder con tiempo anterior a la iniciación del proceso, no tiene en la ley ni podía tener más que la del carácter de un -- presupuesto procesal y que hacen más viable la demanda inter- -- puesta por el órgano administrativo; pues como es conocido por haberlo asentado en líneas antes que el caso de la revocación -- del acto impugnado siempre y cuando se llegue a demostrar la le -- sión, entonces será a la Sala que se encuentre conociendo del -- asunto quien tendrá que hacer la declaración en el sentido de -- validez o declarativo de nulidad pues como se trata de actos de de -- clarativos la revocación está vedada al propio sujeto jurídico- -- público demandante.

6.- EL COADYUVANTE

Como lo podemos constatar en el artículo 198 fracción IV segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación vigente,-

la personalidad del coadyuvante en el Proceso de Lesividad en la forma siguiente: "Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable".

De lo expuesto tenemos que conforme a lo dispuesto -- existe la oportunidad de que cualquier persona interesada en la anulación de una resolución favorable a un particular, pueden acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación para coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero para ello tendrán que tener como requisito indispensable que tenga un interés directo en la pretensión del órgano de la administración.

Pero como resultado de esta figura procesal tenemos que en el Proceso de Lesividad hay opiniones diferentes pero ésto lo pasamos a ver en el número que a continuación nos disponemos a analizar.

6.1.- Del Demandante

En cuanto a esta figura jurídica que puede tener su intervención a lado del demandante lo mismo que al lado del demandado como lo afirma Fiorini al decir: "El coadyuvante es el-

concurrente en el litigio para colaborar con una de las partes. Los antiguos códigos establecen que sólo puede intervenir en el proceso para colaborar con la administración pública, mientras que los códigos modernos extienden el coadyuvante para que colabore con cualquiera de las dos partes en el litigio." (23)

Como lo señala Fiorini que el coadyuvante en los códigos modernos está reconocido para estar en cualquiera de las partes ya sea ésta demandante o demandada; así es, como nuestras instituciones jurídicas no pueden quedarse al margen y, en esta forma el multicitado Código Fiscal de la Federación en vigor nos señala:

"Son partes en el juicio contencioso administrativo:-

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable." (24)

(23) Fiorini, Bartolomé A., Manual de Derecho Administrativo, Segunda Parte, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1968, p. 1063.

(24) Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, 1985.

Una vez, hecho el señalamiento de su intervención del coadyuvante en el juicio, nuestro ordenamiento en cuestión también señala su regulación, para tal efecto pasamos a transcribir lo que dice: "El tercero o el coadyuvante dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito -- que contendrá los requisitos de contestación o de la demanda, -- según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio y -- las pruebas documentales que ofrezca, el interrogatorio para los testigos, el cuestionario para los peritos y el dictamen pericial,..." (25)

Como se podrá apreciar en lo expuesto que el coadyuvante para estar en el juicio deberá cumplir con lo estipulado en -- la norma antes transcrita y de esta manera encontrar legitimada -- su intervención en el proceso; siendo así podrá en este caso estar -- al lado de la administración pública federal prestándole ayuda para poder lograr la revocación o nulidad del acto administrativo impugnado que le es favorable a un particular.

(25) Ibid. Art. 211.

6.2.- Del Demandado

Como lo hemos señalado en las páginas que anteceden - que la figura del coadyuvante tiene cabida en cualquiera de las partes ya sea demandado o demandante.

Si el coadyuvante se justifica al lado del demandante que para este asunto es la administración pública, con mucha -- más razón debe estar al lado del demandado que al efecto es el particular favorecido por un acto administrativo dictado por la administración pública dentro de sus facultades.

En este sentido se inclina Guaita que citando a López Rodó dice: "la intervención del coadyuvante debía permitirse en todo caso al lado incluso del particular". Estima, con acierto, que la admisión del coadyuvante sólo al lado de la Administración supone una posición privilegiada de ésta, superada ya doctrinalmente desde la aparición del estado de Derecho y que pugna desde luego con el principio procesal de la equiparación de las partes". (26)

Pero esto también, se ha reconocido en nuestro dere--

(26) Guaita. Op. Cit. p. 97

cho vigente y así, lo hemos asentado en las líneas que preceden donde claramente se apuntó su regulación del coadyuvante para su intervención en el Proceso de Lesividad, que para el presente apartado la administración pública impugna un acto administrativo que ha creado derechos subjetivos y que la administración pública no puede revocar por sí y ante sí dicho acto administrativo, sino mediante el correspondiente Proceso de Lesividad ante el Tribunal Fiscal de la Federación quien previa la correspondiente substanciación determinará la validez o la revocación del acto administrativo.

Estas son las razones que tenemos para que el demandado también pueda contar con el coadyuvante, pues, éste no ejercerá una nueva excepción o defensa hecha valer en el juicio, si no que unicamente se adhiere al demandado para ayudarlo a fin de que el acto administrativo que le favorece al particular no sea revocado.

CONCLUSIONES

1a. Al Estado corresponde el deber de proporcionar -- servicios públicos a la sociedad, necesarios para el desarrollo de la vida en forma decorosa.

2a. El Estado para el mejor cumplimiento de su deber-- ha recurrido para su organización a la división del poder en la forma que sigue: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Ju-- dicial. Encargándose a cada uno funciones específicas señala-- das expresamente en nuestra Carta Magna.

3a. Es el Poder Ejecutivo Federal, a quien correspon-- de en origen proveer a la colectividad de los servicios neces-- rios para el buen desarrollo de la vida humana y con dignidad.

Para este fin se ha estructurado la administración pú-- blica federal que es la auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, - para la realización de sus deberes en beneficio de la sociedad.

4a. Los actos administrativos generados por la admi-- nistración pública federal generalmente deberán ser por escrito y por excepción en alguna otra forma de comunicación.

5a. Toda actuación de la administración pública fede--

ral deberá estar encuadrada a lo establecido por nuestras normas jurídicas vigentes de la materia; es decir deben ser lícitas y posibles sin ir en contra de las buenas costumbres o la moral.

6a. Cuando un acto administrativo no se haya ajustado a lo que establecen las normas jurídicas concretas al caso, la misma administración pública federal podrá anular unilateralmente dicha resolución observando las formalidades establecidas para este asunto; pero ésto podrá suceder siempre y cuando no se hayan creado derechos subjetivos a un particular.

7a. En caso que por medio de un acto administrativo se hayan creado derechos favorables a un particular, la administración pública federal no podrá por sí y ante sí revocar o anular su resolución administrativa.

8a. Será mediante El Proceso de Lesividad el camino especial que se propondrá seguir la administración pública federal cuando decida impugnar su propio acto administrativo al darse cuenta que con él se están afectando los intereses de la colectividad, o bien que el acto se dictó violando la ley.

9a. Que al presentarse la hipótesis enunciada en el numeral que antecede, el Estado deberá enfrentarse a un particular; será saludable que el Estado se privara de hacer gala de

cualquier influencia del tipo que sea con la finalidad de salir airoso en la contienda. De suceder ésto nublaría el fin que se ha propuesto el legislador de la administración de justicia administrativa.

10a. El Proceso de Lesividad es un proceso especial - que deberá seguirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación; - que es órgano competente para conocer en controversias de la federación con los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo jurisdiccional administrativo autónomo; a éste se deberá presentar la demanda correspondiente cuando se pretenda ejercitar la acción por parte de la administración pública federal para efecto de impugnar un acto administrativo. Una vez, substanciado - que sea el juicio, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad o en su caso la legalidad del acto administrativo impugnado.

11a. Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación son de naturaleza declarativa, ésto quiere decir que no tiene poder coercitivo para hacer cumplir sus decisiones.

BIBLIOGRAFIA

- Armienta, Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977.
- Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo. Quinta edición. Tomo II, Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1955.
- Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera edición póstuma, Reimp. inal. Editora Nacional, S.A. México, 1981.
- Diez, Manuel M., El Acto Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1956.
- Derecho Administrativo. Tomo I y II, Editorial Bibliográfica Argentina. S. R. L. Buenos Aires, 1963.
- Fiorini, Bartolomé A., Manual de Derecho Administrativo. Primera y Segunda parte. La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires, 1968.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1944.
- Guaita, Aurelio, El Proceso Administrativo de Lesividad. - - Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1953
- Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. - Decimoquinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

- Pareja, Carlos H., Curso de Derecho Administrativo teórico y práctico. Segunda edición. Editorial El Escolar Bogotá, 1939.
- Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho. Novena edición. Aum. y Act. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- Royo-Villanova, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, Vigésima Tercera edición. Corr. y Aum. por Segismundo Royo-Villanova. Librería Santarén. Valladolid, 1952.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Séptima edición. Tomo Primero y Segundo, Editorial Porrúa, S.A. México 1976.

LEGISLACION

- Código Fiscal de la Federación 1938.
- Código Fiscal de la Federación 1966.
- Código Fiscal de la Federación 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.
- Ley de Justicia Fiscal de 1936.