

96
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL GOBERNADO ANTE LA ADMINISTRACION



T **S**
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERIC RAUL CARRILLO RIVAS



ASESOR: MTRD. FERNANDO FLORES TREJO

MEXICO. D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA NOVIEMBRE DE 1957

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 19 de Septiembre de 1996

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad CARRILLO RIVAS ERIC RAUL, ha elaborado la tesis denominada "EL GOBERNADO ANTE LA ADMINISTRACIÓN", bajo la dirección del Lic. Fernando Flores Trejo, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p. - Dr. Maximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - presente.

México, D.F. a 13 de septiembre de 1996.

Asunto: Se emite voto aprobatorio.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD
DE DERECHO.
PRESENTE.

ESTIMADO MAESTRO:

Por medio de la presente, me dirijo respetuosamente a usted para hacer constar que he revisado el esquema general de investigación por capítulos, contenido y bibliografía de la tesis denominado: "El Gobernado ante la Administración", que desarrolló el C. Eric Raúl Carrillo Rivas, con número de cuenta 8560057-7 y por considerar que reúne los requisitos metodológicos correspondientes, comunico a usted que otorgo mi voto aprobatorio, con objeto de que el Seminario a su digno cargo tenga a bien ratificarlo, para que sustente el examen profesional y logre el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular, reciba mi más alta y distinguida consideración, quedando a sus órdenes para cualquier aclaración.

ATENTAMENTE



MTRO. FERNANDO FLORES TREJO

PROFESOR DE LAS ASIGNATURAS
DERECHO ADMINISTRATIVO I Y II

Agradecimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México porque en ella forje mi formación profesional y aprendí que la Educación está al alcance de quien desee lograr el noble propósito de la preparación universitaria.

A la Facultad de Derecho que me dió la oportunidad valiosa de estudiar la Licenciatura en Derecho.

Al Sistema de Univeridad Abierta (S.U.A) de la propia Facultad, porque la cátedra en sus aulas fomentaron en mí un espíritu de constancia, voluntad y disciplina por el estudio del Derecho.

A mi asesor de Tesis: Maestro Fernando Flores Trejo por los valiosos consejos otorgados durante el desarrollo de la tesis.

"Es imposible conocer el alma, los sentimientos y el pensamiento de ningún hombre, si no se le ha visto actuar en el poder y en la aplicación de la leyes"

Sófocles

INDICE	
INTRODUCCION	.....1
CAPÍTULO I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO	.....5
1.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO	.....6
1.1.1 La teoría general del acto administrativo	.....7
1.1.2 Los elementos básicos	.....15
1.1.3 Los requisitos constitucionales	.....25
1.1.4 Las fases principales	.....30
1.1.5 El procedimiento administrativo	.....39
1.1.6 Diferencias entre acto administrativo, jurisdiccional y legislativo.	.....47
CAPÍTULO II.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	.....54
2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	.....55
2.1.1 Breves antecedentes	.....56
2.1.2 La administración pública y privada	.....58
2.1.3 La Ley Orgánica de la Administración pública Federal	.....64
2.1.4 La Ley Federal de Entidades paraestatales	.....72
2.1.5 Las formas de organización administrativa	.....75
CAPÍTULO III.- EL GOBERNADO ANTE LA ADMINISTRACIÓN	.....79
3.1 PROEMIO	.....80
3.1.1 La revocación, revisión y reconsideración	.....82
3.1.2 La petición, reclamación o inconformidad y queja	.....90
3.1.3 La oposición, reposición y rectificación	.....97
3.1.4 Los órganos de justicia administrativa	.....104
3.1.5 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo	.....121
CAPÍTULO IV.- TESIS DE JURISPRUDENCIA SOBRE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	.....134
4.1 COROLARIO	.....135
4.1.1 Jurisprudencia sobre recursos administrativos	.....136
4.1.2 Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	.....140
4.1.3 Jurisprudencia sobre recursos de revocación	.....143
4.1.4 Jurisprudencia sobre recursos de reconsideración	.....145
4.1.5 Jurisprudencia sobre recursos de oposición	.....148
4.1.6 Jurisprudencia sobre nulidad de notificación y la Procuraduría Federal del Consumidor.	.....150
4.1.7 Jurisprudencia sobre recursos de revisión	.....152
CONCLUSIONES	.....157
BIBLIOGRAFÍA	.....163
LEGISLACION	.....169
JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS	.....171

INTRODUCCIÓN

El motivo que originó la elaboración de nuestra investigación surge a partir del ineludible contacto que tenemos con la administración pública en nuestra vida cotidiana y dado que cada vez es más frecuente la intervención de ella en el campo de los particulares, se ha hecho necesario promover la eficaz y eficiente impartición de justicia en materia administrativa. Lo anterior, para impedir que los actos de la administración pública queden sujetos al arbitrio de los servidores públicos que representan a los distintos órganos gubernamentales y se fomente el conocimiento de los medios de defensa administrativos fundados en leyes que benefician a los gobernados.

Una aseveración inicial es considerar que la administración pública al establecer una controversia con el gobernado, se puede suponer prejuzicadamente parcialidad en la resolución final de la misma entre ambos actores.

El objetivo principal que se persigue es hacer del conocimiento y proporcionar al gobernado medios de defensa de carácter administrativo, dándole a conocer algunas de las principales leyes, instancias y procedimientos de los que puede auxiliarse, para con ello, impedir que actos de la administración pública federal ilegales que perjudiquen sus intereses e inclusive evitar la ejecución administrativa una vez que han sido emitidos.

Aportaremos algunos aspectos de carácter complementario pero desde el punto de vista jurídico y que proporcionen elementos coadyuvantes en la defensa de sus derechos.

En este sentido, el alcance de nuestra investigación se limita a estudiar sólo los medios de defensa del gobernado de índole administrativo, las de tipo judicial no se profundizan por considerar que merecen estudio aparte. No obstante, intentamos aportar los conocimientos mínimos que deseamos sean conocidos por el gobernado; orientados a producir un cambio de actitud ante los actos de la administración pública que afectan intereses de los gobernados.

Enfrentar legalmente los actos de la administración pública generalmente nos conduce a procedimientos administrativos complejos, lentos y a veces poco eficaces en resultados. La idea de vernos envueltos en tribunales -de cualquier tipo- prácticamente desalienta las posibilidades de esperar resultados que nos beneficien, pese a tener la seguridad de que actuamos conforme a las disposiciones legales.

El principal objetivo que se desea alcanzar es auxiliar al gobernado en la relación administración pública-gobernado, a fin de darle a conocer los medios de defensa a su disposición efectivos, para evitar, prevenir o reparar perjuicios ocasionados por actos carentes de fundamentación y motivación, o bien como consecuencia a la actividad de la administración pública.

En rigor, la metodología en el trabajo de investigación utilizado es deductiva, cuya característica principal es partir de un marco general que contenga todos los elementos que habrán de situarnos, hasta alcanzar la categoría mínima que nos interesa analizar, nuestro objeto de estudio, los recursos administrativos partiendo de un marco referencial genérico.

La ventaja de la metodología utilizada es que pretende no dejar ningún aspecto sin estudiar, que pudiera por su falta de conocimiento, generar confusión para conocer cual es la posición jurídico-administrativa del gobernado frente a la administración pública federal, aunque también enunciamos superficialmente la Paraestatal.

El estudio que realizaremos se justifica por surgir una interrogante en cuanto a cuales son los mecanismos de defensa del gobernado frente a la Administración. Además, una vez conocidos determinar que opciones existen, para mejorar las defensas administrativas a través de órganos que resuelven los conflictos entre la Administración Pública y el gobernado originados por actos de ésta.

Conoceremos que los actos administrativos emitidos por los distintos órganos, a través de los titulares respectivos de la administración pública federal, son susceptibles de ser impugnados

por el gobernado, cuando exista la duda de que fue emitido en franca violación a las leyes que lo rigen.

A fin de dar una forma ordenada a la investigación para obtener lo que nos hemos propuesto, la hemos dividido en cuatro capítulos cuyo contenido atiende al esquema siguiente.

En el capítulo primero, se hace un estudio de lo que es el acto administrativo, a fin de conocer cada uno de los elementos que lo integran con la idea de saber cuando éste es emitido legal o ilegalmente.

El capítulo segundo, contiene aspectos históricos relacionados con el origen de la administración pública desde la concepción considerada formalmente más antigua, hasta llegar al concepto actual; sin omitir etapas intermedias por las que ha atravesado durante todo su evolución. Asimismo; se estudian las principales características generales relacionadas con nuestra investigación.

Al respecto, conviene señalar que hacemos una descripción de la administración pública mexicana, como uno de los actores principales del estudio que presentamos; nos detenemos un poco para hacer una comparación de la administración pública con la privada, continuamos con el análisis jurídico de nuestro objeto de estudio; sin olvidar la idea final que buscamos de coadyuvar a mejorar la relación jurídica entre los gobernantes y los gobernados.

En el capítulo tercero, damos un panorama de cuales son los medios de defensa del gobernado consignados en la legislación frente los actos de la administración pública, partiendo de los recursos administrativos, sin soslayar la importancia de los órganos de impartición de justicia administrativa como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, hasta llegar a mencionar la última instancia de defensa, en forma por demás superficial, que es el Juicio de Amparo en materia administrativa; haciendo hincapié en lo que es la justicia administrativa como complemento a la investigación y comentando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

como Norma que aglutinó y sustituyó a los antes dispersos recursos administrativos en diferentes materias de la Administración Pública.

Finalmente, el capítulo cuarto se conforma con jurisprudencia que consideramos de utilidad ya que contiene diversas tesis relacionadas con la presentación de recursos administrativos, con objeto de que el gobernado conozca y aplique en la práctica común el ejercicio de autodefensa de conformidad con la normatividad vigente.

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO

En este punto trataremos de dar un panorama general sobre lo más relevante en relación al acto administrativo, partiendo de diferentes definiciones elaboradas en torno a él, llevaremos a cabo una exposición detallada sobre el acto administrativo, como instrumento legal de la Administración - entre otros- para hacer notar su actividad sobre los gobernados.

Es el medio utilizado por la administración pública para incidir sobre la vida de cada uno de nosotros.

Veremos algunos puntos sobre la teoría general del mismo, sin excederse y procurando dejar claro al mismo tiempo la gran diferencia que guarda con el hecho jurídico. Subsiguientemente, entraremos al estudio de los elementos que lo conforman sin los cuales no podría manifestarse ante nosotros la administración pública. Vistos los elementos que lo integran, mencionaremos los requisitos constitucionales que debe respetar toda acción de la administración pública mediante el acto citado.

Posterior a ello, estudiaremos las fases principales a través de las cuales el acto administrativo afecta al gobernado, en la diaria relación entre la administración por medio de órganos a los que el Poder Ejecutivo Federal les delega la función de administrar por conducto de los gobernantes. Asimismo, conoceremos el medio por el que se da a conocer la actividad de la administración pública mediante un procedimiento establecido a la luz de la reciente Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

1.1.1 La Teoría General del Acto Administrativo.

Iniciamos con la idea de que los criterios para la conceptualización del acto administrativo aún no son uniformes en su definición. Sin embargo, la más general es la que nos dice: "El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado..."¹. El origen de la expresión se ubica en Francia a finales del siglo XVIII.

En la doctrina del derecho administrativo prevalece la distinción formal o subjetiva y la material u objetiva del concepto de acto administrativo. "En sentido formal acto administrativo es todo acto de poder ejecutivo, que es el órgano del estado. En sentido material, es el acto del estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo. Para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo el reglamento, el decreto o cualquiera otra disposición general proveniente del ejecutivo, la doctrina procura el concepto material."²

En nuestro caso también adoptaremos el mismo enfoque y sobre el particular, señalaremos algunas definiciones con base a lo que es la voz acto administrativo desde la perspectiva de los diferentes autores.

"Para Andrés Serra Rojas el acto administrativo es "Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreto y ejecutivo que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" (p. 226. Derecho Administrativo).

Según Agustín A. Gordillo: " Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce." (p.14, tomo III).

¹ Olivera. Toro Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. p. 143.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO DE DERECHO MEXICANO. Tomo I, p.76.

Para Manuel María Díez: " Acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración activa en ejercicio de la potestad administrativa" (p.77)³

Establecemos desde ahora una diferenciación importante que dice " Los hechos jurídicos se distinguen en los actos jurídicos en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que producen consecuencias jurídicas sin que exista la intención de producirlos. En los segundos, si existe la intención de producir dichas consecuencias de derecho." ⁴ Así, el acto administrativo se incluye dentro de los segundos, es decir es acto jurídico, al que entendemos como la manifestación de voluntad de una o más personas, orientada a producir consecuencias de derecho, las cuales pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones; y que se apoya para conseguir su finalidad en la autorización que al respecto le confiere el propio ordenamiento jurídico.

Así, podemos asegurar que los actos jurídicos integran una especie o subcategoría dentro de los hechos jurídicos, entendiendo a éstos como los sucesos que en el orden normativo toma en cuenta para atribuirles efectos de derecho. Continuando con nuestro punto a desarrollar diremos que algunas de las características del acto administrativo son:

- a) Es un acto jurídico;
- b) Es de derecho público;
- c) Lo emite la administración pública a través de los distintos órganos que la representan;

y

d) Persigue de manera directa o indirecta el interés público o bienestar social vistos como iguales.

³ Idem.

⁴ Péreznieto Castro, Leonel Et al, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.

Coincidimos con lo siguiente: " El acto administrativo es una declaración unilateral que produce consecuencias subjetivas de derecho..."⁵ es decir, no requiere ser consultado para su emisión y sus efectos van directamente dirigidos hacia los administrados o gobernados.

Ello, no implica que existan los medios para que el gobernado pueda combatir esas resoluciones de la administración pública cuando carezcan de la legalidad obligada para su emisión.

El acto administrativo procede de un funcionario titular de algún órgano de la administración pública - vista como la materialización del poder ejecutivo-, del poder legislativo o del poder judicial; se concreta en una declaración generalmente escrita que afecta positiva o negativamente los derechos de las personas que se relacionan con ella o dicho de otra forma, " El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." ⁶

Sin duda, una definición bastante completa y compleja por la serie de ideas contenidas en una misma definición pero que durante el desarrollo del tema iremos aclarando, por el momento dejamos establecido que el acto administrativo es de interés público y que éste invariablemente se debe emitir conforme a Derecho.

Una vez que hemos definido en diferentes acepciones el acto administrativo haremos una acotación para mencionar que es pertinente citar la diferencia entre acto administrativo y acto de administración; al mismo tiempo daremos la definición de éste último. El primero, como podemos ver crea una situación jurídica concreta y el acto de administración son "...todos los demás actos

⁵ Martínez, Morales Rafael I. Op Cit., Tomo I, p. 223.

⁶ Serra, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo II, p. 230.

internos que no se clasifican como administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se agota en lo interno de la administración”⁷; afectan al gobernado en su doble calidad de gobernante-gobernado como sería el caso de un servidor público de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno, que recibe instrucciones que debe acatar.

Por otro lado, debemos incluir como rubros del acto administrativo a los actos de autoridad y a los actos políticos o de gobierno; los primeros. “Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares; los segundos, se entienden como actos del poder ejecutivo que trascienden más allá de lo administrativo y que, en razón de su contenido político escapan del control jurisdiccional, tanto del orden judicial como administrativo”⁸. Caracteriza a éste último como acto de gobierno el hecho de que no está sujeto a la opinión de los gobernados, sino que su justificación se la da la oportunidad en la toma de decisiones para buscar el beneficio de la colectividad. Ejemplos de éstos son: la declaratoria de guerra a otro gobierno, lo que compromete al gobernado en la defensa del territorio nacional y el indulto, cuyo finalidad política en razón del interés gubernamental no se pone a consideración pública. Los actos gubernamentales se relacionan con la dirección política general y con la integración de los órganos públicos traducidos como poderes discrecionales del titular del Ejecutivo Federal. También consideramos que algunos actos emanados de los poderes legislativos y judiciales que tienen similitud en contenido con el acto administrativo dictado por la Administración pública, debemos considerarlos actos administrativos en nuestro documento. Ejemplo de éstos son el nombramiento de servidores públicos de los dos poderes hecho por otro

⁷ Idem p.p. 233-234.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas.DICCIONARIO DE DERECHO MEXICANO. TOMO I, p.77.

de mayor jerarquía, un citatorio para comparecer ante un juez como testigo, la propia sentencia que se emita constituye una decisión que se debe acatar similar a la de un acto administrativo que el gobernado puede impugnar, la publicación de un reglamento emitido por algún poder legislativo, como es el caso del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal para 1996, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los de nivel municipal y los de carácter estatal. Exclusión total haremos de los actos de derecho privado como la celebración de contratos de compraventa, arrendamiento etc.

En cuanto a las características que reviste el acto administrativo encontramos que es unilateral, porque produce efectos jurídicos subjetivos, es público, ya que emana de una autoridad administrativa, es concreto, es ejecutorio, de interés general y legítimo. Antes de reconocerse como actos administrativos se denominaban Actos del Rey, de la Corona o del Fisco y actualmente cumplen una función: "...análoga a la sentencia judicial porque vienen a ejecutar la ley y se convierten en condición previa de dicha apreciación material que realiza la administración." ⁹ o sea, el acto administrativo ejecuta la ley condicionando los actos materiales de la administración pública en un campo exorbitante de acción. La presunción de legitimidad del acto administrativo implica que no requiere una autorización del gobernado para ser llevado a cabo, solo se notifica al particular y se procede a su realización y posteriormente, puede haber oposición legal para su no realización por conducto del gobernado.

Nos meteríamos en problemas si intentamos una clasificación rígida de los actos administrativos, creemos que con lo antes asentado se visualiza la dimensión de lo que puede constituir los mismos. No obstante exponremos algunas de ellas para resaltar la extensa gama de ellos, lo que sería buen pretexto para otra investigación. La primera clasificación de los actos en general es:

⁹ Olivera, Toro Manuel. Op. Cit., p. 149.

"1.- Actos de autoridad. También denominados de poder público o de actuación soberana, el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de origen público.

2.- Actos de gestión. El estado no siempre manda ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos." ¹⁰

Otra clasificación general de los actos administrativos nos sitúa dentro o fuera de la Administración.

"I.- Actos internos. Estos actos son lo que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto a terceros.

II.- Actos externos. Aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado o sea, a los que corresponde prestar los servicios a su cargo y los de ordenar y controlar la acción de los particulares; estos producen efectos con relación a terceros y forman una importante actividad de la administración." ¹¹

También se les clasifica de la siguiente forma particular:

" A) Acto regla. El que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general;

B) Acto subjetivo. El que hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a personas determinadas.

C) Acto condición. Es aquel que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de todo estatuto de derecho a un individuo o a un conjunto de individuos, para crear situaciones

¹⁰ Serra, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo I, p. 237.

¹¹ Idem, p. 244.

jurídicas concretas que constituyen un verdadero estado, porque no se agota con la realización de esas situaciones jurídicas sino que permite su renovación continua; ...".¹²

Otra clasificación del acto administrativo es la siguiente:

a) Por la naturaleza misma del acto: materiales y jurídicos.

b) Por las voluntades que intervienen en la formación del acto; unilaterales y plurilaterales; recordemos que para nosotros el acto es eminentemente emitido por una sola voluntad, la de la Administración.

c) Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley: obligatorios o reglados y discrecionales.

d) Por el radio de aplicación del acto: internos y externos.

e) Por su finalidad: preliminares, decisionales o de ejecución.

f) Por el contenido y sus efectos jurídicos: los que otorgan facultades a los particulares (concesión, licencia, permiso, etc.), actos que limitan los derechos del gobernado como la expropiación y las manifestaciones de reconocimiento (constancias, certificados, registros etc.).

Otro autor nos ilustra así " La clasificación de los actos defectuosos implica que estos últimos son : aquellos en que el defecto radica en el proceso de formación del acto y aquellos en que la localización defectuoso esta en el contenido mismo del acto. En el primer caso señalado: la incompetencia y los defectos de forma y, en el segundo, la violación de la ley, el desvío de poder y la inoportunidad." ¹³

Ya dijimos que el acto administrativo produce invariablemente efectos sobre el gobernado y a veces sobre terceros que pudieran resultar afectados y que éste puede hacer uso de la

¹² Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 177.

¹³ Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 208.

(*) Ejemplo de un derecho personal es el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública a un individuo y derecho real es el que confiere a una persona natural o jurídica una facultad inmediata sobre una cosa.

coerción a fin de que surta los efectos por los cuales fue emitido. Se conoce esta acción como ejecución forzosa.

De entre los efectos rescatamos la producción de derechos personales y reales (*)

Por otro lado, señalaremos otras características del acto administrativo para su mayor difusión y son las que implican:

- **La ejecutividad**, se refiere a la fuerza obligatoria.
- **La ejecutoriedad**, implica su capacidad coactiva de imposición.
- **La eficacia**, concierne a los efectos jurídicos que produce.
- **La perfección**, implica la reunión de todos sus elementos.
- **La validez**, significa que cumpla con la legalidad.

La ejecución forzosa de un acto administrativo dictado por la Administración no requiere de la intervención de las autoridades jurisdiccionales para su cumplimiento, el particular puede voluntariamente cumplirlo o rechazarlo si no lo encuentra legalmente fundado y motivado.

1.1.2 Los Elementos Básicos.

No debemos olvidar en adelante que el acto administrativo es un acto, realizado fundamentalmente por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación, aunque como ha quedado asentado anteriormente no son exclusivos de la Administración sino que hay manifestaciones de los poderes legislativo y judicial que se consideran a su vez actos administrativos, por la manera en que se emiten y por las consecuencias jurídicas que producen a los gobernados. A veces las autoridades legislativas o las judiciales realizan también actos administrativos en cumplimiento a funciones de autoridad administrativa. Algunos ejemplos han sido citados al inicio de la investigación que se presenta.

Continuando con las clasificaciones pero ahora en relación a los elementos constitutivos del acto administrativo, partimos del siguiente criterio aceptado por la mayoría de los estudiosos del derecho administrativo.

Los actos se califican de la siguiente forma:

1.- Actos subjetivos. Llevados a cabo por la Administración a través de sus órganos respectivos y competencia e investidura del titular del organismo referida esencialmente a los sujetos.

2.- Actos objetivos. Comprenden presupuestos de hecho, objeto, causa y fin.

3.- Actos formales o expresiones externas del propio acto. Son el procedimiento, forma de la declaración o la nulificación.

Omitiremos la importancia de la anterior división ya que nuestro principal objetivo por el momento es dejar claro como se integra el acto administrativo. Aunque en este sentido los autores no han concordado del todo se aceptan como elementos del acto en general al sujeto, voluntad, objeto, forma motivo, fin, mérito y oportunidad.

En este sentido se subdividen también en formales: sujeto y forma; y en elementos de fondo: voluntad objeto, motivo, fin, oportunidad y mérito.

I. El sujeto. "Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas." ¹⁴ debe ser recordémoslo, legalmente competente para poder actuar dándolo a conocer por los funcionarios de la administración pública a quien corresponda y al gobernado que afecte su contenido.

Al respecto diremos que autoridad competente será la persona titular del órgano de Estado investida de potestad pública, de mando, frente a los administrados o internamente, que actúa para materializar la actuación de la administración pública y puede hacer uso de la fuerza pública para imponer y hacer cumplir sus decisiones.

La conceptualización desde el punto de vista jurídico implica que una persona está facultada legalmente para realizar actos válidos, supone de antemano la capacidad o potestad pública para alterar la situación jurídica de los administrados.

Otra definición de los juristas es aquella que señala: " Autoridad: es la persona de quien se encuentra investido de facultad y funciones, persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrándose así a los detentadores (legítimos) del poder". ¹⁵

En otras palabras, el sujeto del acto administrativo es: "...el órgano que en representación del Estado formula la declaración de voluntad" ¹⁶ Dicho órgano cuenta con una competencia como

¹⁴ Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit. Tomo II. p. 227.

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO DE DERECHO MEXICANO. Tomo I, p.286.

¹⁶ Olivera, Toro Manuel. Op. Cit. . p. 155.

ya dejamos asentado, que constituye el conjunto de facultades del mismo, traducida en la cualidad del poder público que tiene un órgano para dictar o emitir un acto.

La competencia corresponde al órgano y no al titular de la función, que es una persona moral que formula la declaración de voluntad y se clasifica por territorio, grado y materia o bien en el ámbito de la administración pública en federal, estatal o municipal.

Las características de la competencia es que requiere siempre de un texto expreso de la ley para que su ejercicio se tome obligatorio.

II.- La voluntad. También llamada manifestación externa de la voluntad que podríamos decir, es el acto administrativo en sí, o expresión a una decisión del órgano administrativo pronunciada en cualquier sentido y provocando consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Esta debe expresarse en forma libre, sin vicios del consentimiento (dolo, mala fe, violencia física o moral, error, etc.) y dentro de la ley. Otro requisito es el de ser espontánea.

Describiremos en que consisten los llamados vicios de la voluntad. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad; la violencia es la coacción física o moral y el dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

Otra definición interesante sobre este segundo elemento es la que expresa: "La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico",¹⁷ ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo.

Señala Trenti que: "... el proceso volitivo del titular del órgano administrativo tiene tres fases: determinación, declaración y ejecución."¹⁸ Las cuales en renglones próximos estudiaremos con mayor detenimiento.

¹⁷ El acto jurídico es: la manifestación de la voluntad que realiza un sujeto, que lleva la intención de producir consecuencias de derecho. Ejemplo: la elaboración de un contrato. El acto jurídico constituye el género y el administrativo la especie si intentásemos diferenciarlos fácilmente.

¹⁸ Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. p. 157.

Lo importante de la manifestación de la voluntad es que: "...debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que manifieste objetivamente esa voluntad." ¹⁹

III.- El objeto. " Es lo que persigue la administración al emitir el acto es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir una situación subjetiva de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad." ²⁰

Las características del objeto es que debe ser lícito, posible física y jurídicamente, determinado y determinable en cuanto a su especie.

El objeto es el contenido del acto administrativo para decirlo en términos simples y mejor identificación. Es en lo que consiste el acto jurídico en general; sirve para distinguir un acto de otro. Ejemplo: la multa, la requisa y la concesión contienen distintos significados e intenciones y todos ellos producen consecuencias de derecho diferentes entre sí como actos jurídicos y administrativos. En resumen: "el contenido consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar y varía según la categoría a que el acto pertenece." ²¹

El criterio de clasificación que seguiremos es el que a continuación enunciamos en lo concerniente a este elemento.

a) Objeto directo o inmediato. "Es la generación o llamada creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada." ²²

¹⁹ Acosta, Romero Miguel. **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**. Pág. 633.

²⁰ Martínez, Morales Rafael I. **Op. cit.** Tomo II, p. 227.

²¹ Olivera, Toro Jorge **Op. Cit.**, p. 157.

²² Acosta, Romero Miguel. **Op. Cit.**, p. p. 634 - 635.

IV.- La forma. " Es la materialización de los actos administrativos, el modo de expresión de la declaración ya formulada. Por la forma el acto administrativo se convierte en físico y objetivo; es su visibilidad ya que asegura su prueba y permite conocer su contenido" ²³

Sobre el particular, se define a la forma como los requisitos externos o aspectos de expresión de los actos jurídicos.

"En la teoría del negocio jurídico se entiende por forma *lato sensu* la manera en que éste se realiza, así todos los negocios tienen una forma, en sentido estricto se entiende por forma a la realización por escrito del acto a que se trate."²⁴

Es conveniente señalar que se menciona que en atención a la forma, los actos jurídicos se clasifican en consensuales y solemnes. Los primeros, son aquellos que no requieren de formalidades en sentido estricto, de tal manera que el mero consentimiento expreso o tácito da validez al acto; los segundos, son aquellos que requieren para su validez que el consentimiento sea expreso y escrito (por ejemplo; la compraventa de inmuebles, descrita en los artículos 2316 a 2322 del Código Civil para el Distrito Federal); la última es una formalidad escrita especial que afecta no a la validez del acto jurídico sino su existencia, es pues un elemento esencial. Al respecto, en la fuente antes citada dice que un acto jurídico realizado sin las formalidades exigidas por la Ley está afectado de nulidad relativa, no siendo válido en tanto no revista la forma legal prevista, pero no impide que se produzca provisionalmente sus efectos hasta que sea declarada la nulidad, de tal manera que el cumplimiento voluntario del acto entraña la ratificación tácita del mismo.

Hay casos de forma indirecta en los que a pesar de ser exigida por la ley, la falta de forma puede ser un obstáculo en la exigibilidad de las obligaciones que derivan del acto (por ejemplo: para promover el juicio de desahucio en los casos que no se exige contrato escrito, es necesario

²³ Olvera, Toro Jerg. Op.Cit., p. 161.

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op.Cit., p.1460.

promover diligencias preparatorias y precautorias a fin de integrar el contrato en forma indirecta como lo señala el artículo 489 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

Es necesario hacer algunas precisiones para diferenciar la forma de la formalidad y para ello partiremos de establecer desde la óptica de la formalidad y consensualidad, que son características de los contratos que se clasifican en relación a la forma como se perfecciona. La formalidad se refiere a los contratos que por ley requieren de una forma determinada para su perfeccionamiento.

Acontece lo mismo con los actos administrativos que no revisten los aspectos de la forma y la formalidad. Tal es el caso de una licitación pública nacional que se da a conocer en forma escrita para cubrir la forma visto como un acto administrativo, pero que omite su publicación en cuando menos tres diarios de mayor circulación, para ser dada a conocer la convocatoria a los interesados. O en el caso del otorgamiento de una concesión para la explotación de una concesión en alguna de las materias que regula la constitución que pueden ser adquiridas por particulares, en el que sólo se le otorgue pero no se le da a conocer al concesionario.

Podemos definir de la siguiente manera a la formalidad: es un requisito *sine qua non* que perfecciona la forma y que se exige para la validez de un acto jurídico, por ende, de un acto administrativo.

En los actos administrativos esa forma a la que hacemos alusión generalmente es escrita y existen determinados actos que requieren para su eficacia jurídica, además, una solemnidad especial; como es el caso del acto jurídico de contraer matrimonio con la lectura de la epístola de Melchor Ocampo.

Los Acuerdos, Decretos, Oficios, Circulares, Memoranda, etcétera son ejemplos de formas escritas que pueden contener decisiones o resoluciones administrativas de carácter interno y externo.

Inclusive hay formas que podríamos considerar regulan la actividad de los particulares entre sí, como un faro, señales viales, etc., más no revisten de ninguna manera el carácter de acto administrativo.

Sinteticemos: " La forma constituye la manifestación material en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos activos ⁽²⁵⁾ o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades." ²⁶ y la formalidad los requisitos de validez que perfeccionan el acto administrativo para que sea emitido.

Los cuatro anteriores elementos del acto administrativo son los básicamente reconciliables por la mayoría de los estudiosos y a los siguientes los denominan modalidades o requisitos del acto.

V.- El motivo. " El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto". ²⁷ Se hace patente en los actos escritos en los que se explica al gobernado el porque del mismo.

Dicho de otra forma, es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y derecho que tiene en cuenta el órgano de la administración pública que lo dio a conocer, con el análisis previo de la decisión tomada.

Por ejemplo: "...para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, que son el motivo de su otorgamiento." ²⁸

⁽²⁵⁾ N. de A. El sujeto activo es el gobernado y el pasivo el Estado.

²⁶ Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 635.

²⁷ Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. p. 158-159.

²⁸ Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 436.

Igual mecanismo habrá de seguirse para el otorgamiento de la concesión del servicio público de transporte de carga o pasajeros a particulares. En este caso al particular debemos concebirlo como el extremo opuesto a lo público y no como condición de gobernado según el criterio que acordamos al inicio de la presente investigación.

Por tanto, "Motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo...y que deben existir objetivamente." ²⁹

Consideramos que con esta explicación del motivo del acto administrativo, queda establecido el enfoque que lo trata en ocasiones como elemento y en otras como modalidad, requisito o circunstancia.

VI.- La finalidad. " Consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar y que quiere la administración pública." ³⁰

El acto administrativo debe tener indudablemente el fin propio de la función administrativa, que es el beneficio social. Así su interés final será público y quedará dentro de lo que la ley le confiere. La finalidad es de interés general o colectivo. En apariencia puede ser correcto pero si el fin no es el beneficio social adolecerá del vicio llamado desvío de poder, es decir, " la ruptura de la obligación que tiene el órgano de la administración de realizar el fin público y el específico del caso concreto, que la ley le ha fijado al otorgarle la competencia del órgano; por lo tanto, pudiera en un amplio sentido implicar un motivo de incompetencia, puesto que el acto debe acomodarse al ordenamiento jurídico;..." ³¹

En otras palabras, la falta de finalidad de un acto provoca un desvío de poder, el cual en ocasiones pretende fines de naturaleza privada o grupal. Lo que implica una deshumanización

²⁹ *Idem*.

³⁰ Martínez, Morales Rafael I. *Op. Cit.* Tomo II, p. 229.

³¹ Olivera, Toro Jorge. *Op. Cit.*, p. 160.

de la administración pública al soslayarse el beneficio social y anteponerle intereses privados. Es una conducta irregular en definitiva y que en México en ocasiones es práctica desafortunada.

En el Código Fiscal de la Federación Art. 238 dice: " Se declarará que una resolución administrativa es ilegal...

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley le confiere dichas facultades."

VII.- El mérito y la oportunidad. Entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr. Siguiendo al mismo autor entendemos que: " el elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en la que la administración necesita señalar que debe hacerse, cómo y cuándo..."³²

El extremo de estas dos definiciones llega a considerar que no son ni siquiera requisitos del acto administrativo, arguyendo que el mérito es solamente un elemento ético del acto y que esta referido a la oportunidad y conveniencia del mismo, es decir, a las circunstancias propias de cada acto.

Por su parte, el pionero del derecho administrativo en México opina: "...la oportunidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés del pueblo hace nacer el concepto de oportunidad."³³

Puede un acto con el tiempo resultar inútil o ineficaz y entonces aparecerá la figura de la revocación; la que tendremos en líneas posteriores ocasión de analizar. (*)

El mérito es: " la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretenden obtener..."³⁴

³² Olivera, Toro Jorge, Op. Cit., p. 142.

³³ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 210.

(*) Ver Infra - Los recursos administrativos en esta investigación.

³⁴ Acosta, Romero Miguel, Op. Cit., p. 638.

Para Andrés Serra Rojas, el mérito, la finalidad o elemento teológico es el fin último, el resultado que la administración obtiene, útil y conveniente para el interés general.³⁵

³⁵ Idem.

1.1.3. Los Requisitos Constitucionales.

Los requisitos del acto administrativo se fijan en los artículos 14 y 16 constitucionales y que recordaremos por ser el fundamento en la actuación legal de la administración pública sobre los administrados y del Poder Judicial en su distintos niveles de gobierno.

Es posible que lleguemos a recordar algunos de los elementos que conforman el acto, denominándolos por ahora requisitos pero no debemos confundirnos, puesto que guardan una relación tan estrecha; y ello hace difícil establecer una separación tajante entre ambos, no obstante, evitaremos duplicar los ya descritos.

Estableceremos los siguientes: la competencia, la forma escrita, el motivo o fundamentación, el principio de legalidad el cual ya es conocido para nosotros y se incluye la no retroactividad como requisito.

1.- La competencia. Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar asignada por la ley para determinados asuntos que puede y debe atender. Es lógico que se realiza en forma material por un servidor público titular del órgano con facultades expresas para ello; conlleva la idea de que la competencia la origina en principio la ley; el hecho de ser emanado por autoridad competente lo indica:

El Art. 16 Constitucional en su primer párrafo dispone que: " Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". De este principio se desprenden varios de los requisitos que todo acto administrativo que debe satisfacer cuando se dirige a los gobernados.

2.- La forma escrita. " Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante Oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por funcionario competente." ³⁶

Analizando el Art. 16 en la parte que ordena "... sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad...." La forma escrita es una garantía de seguridad jurídica para el gobernado y también requisito constitucional del acto administrativo.

A su vez, deberá cumplir obligatoriamente con ciertos requisitos que la lógica, la ley o la costumbre contemplan; en este caso la fecha, firma del titular del órgano, claridad y precisión entre otros.

3.- La fundamentación. " Fundamentar el acto implica indicar con precisión que ley o leyes y cuales artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia a éste." ³⁷

Dicho de otra forma, lo traducimos como citar el artículo y la ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano, y a las facultades del servidor público que reviste temporalmente el carácter de autoridad administrativa.

Citando al autor Miguel Acosta Romero : " la fundamentación legal, es decir, que la autoridad dice o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular." ³⁸

Estableceremos una diferencia entre la motivación como elemento y requisito del acto administrativo por nuestra conveniencia.

³⁶ Acosta, Romero Miguel. *Op. Cit.*, p. 641.

³⁷ Martínez, Morales Rafael I. *Op. Cit.* Tomo II, p. 233.

³⁸ Acosta, Romero Miguel. *Op. cit.*, p. 642.

4.- El motivo. " el motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias del hecho que hacen aplicable la norma jurídica del caso concreto, es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado." ³⁹

Son necesarias invocar por igual las circunstancias de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.

El Código Fiscal de la Federación vigente señala en el artículo 38.- " Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito;

II. Señalar la autoridad que lo emite;

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y,

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre de las personas a las que vayan dirigido. Cuando se ignoren el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinan la responsabilidad solidaria se señalara, además, la causa legal de la responsabilidad...."

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice de las resoluciones administrativas que: "el fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos... y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos." ⁴⁰

5.- El principio de legalidad. Toda la actividad del Estado, sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la ley. En este sentido, los actos de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo Federal que integran a la administración pública deben ser realizados conforme a disposiciones establecidas previamente por el legislador.

³⁹ Martínez, Morales Rafael I. *Op. Cit.*, Tomo II., p. 233.

⁴⁰ *Idem* p.233.

Como consecuencia de este principio resulta que: " los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, correspondiendo en todo caso, al gobernado o a los medios de defensa en contra demostrar lo contrario." ⁴¹. A lo anterior, se denomina como la legalidad de la administración pública.

Lo que tratamos aquí es la legalidad del acto administrativo ya que este proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley, lo que significa que éste esta sometido al principio de legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice. Se consagra en la garantía de legalidad que recoge el artículo 16 constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha hecho efectivo así: " las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite" ⁴². El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza como acto propio de la autoridad administrativa; empero en la vida política, económica y social de la administración pública se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta con leyes administrativas.

Sinteticemos, la administración pública solamente puede hacer aquello que la ley le permite expresamente; aquí radica la idea central que guía la presente investigación y que no debemos dejar de tener presente porque constituye en esencia el principio de la legalidad.

6.- La no retroactividad. El art. 14 Constitucional ordena: " A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

Se refiere la no retroactividad de los actos administrativos a que los efectos (*) de éste no pueden lesionar los derechos adquiridos (**) con anterioridad a su emisión.

Esta disposición es la que aplica la administración pública cuando ejecuta alguna ley generalmente. El no cumplimiento de este requisito en el accionar de la Administración dará

⁴¹ Idem., p. 234.

⁴² Semanario Judicial de la Federación. Compilación 1917-1965, Tésis 47; Apéndice al tomo CXVII, Tésis número 166.

pauta a que los gobernados ejerciten los medios de defensa que en calidad de administrados poseen para tales fines.

Por último, concordamos en la idea de que: " La Constitución, una ley administrativa o un acto administrativo son retroactivos cuando vuelven sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un hecho o acto jurídico, obstruyendo o modificando sus efectos, hechos o circunstancias iniciales, cuando habían creado derechos a favor de los particulares." ⁴³

Cabe hacer una anotación, los derechos anteriores remiten a los que ya tuvimos acceso en su oportunidad de señalar y no está por demás recordar que son: " Aquellos que provienen del hecho del hombre o de las conveniencias, por oposición a los derechos naturales pero no existen cuando son contrarios al interés público" ⁴⁴. Esta es la definición de derechos adquiridos.

Existen excepciones de leyes que pueden ser aplicadas con efecto retroactivo cuando su posible invocación pueda beneficiar a la persona a quien se le pretende aplicar, es práctica poco utilizada y hasta obsoleta para nuestro derecho positivo. En materia fiscal de ninguna forma se acepta la retroactividad legal.

En el área que interesa a nosotros, la administrativa, el efecto retroactivo es único: " Las autoridades no pueden dictar resoluciones que apliquen retroactividad en perjuicio de alguna persona ..., pero si la resolución administrativa no causa perjuicio, ni a un interés particular, ni a un interés general, ésa resolución puede ejecutarse retroactivamente." ⁴⁵

El enunciado anterior expresa claramente el principio de la no retroactividad de la ley y una excepción en su aplicabilidad.

(*) Sobre los efectos del acto administrativo tendremos oportunidad de hablar en el próximo punto de nuestro estudio.

(**) N. del A. En cuanto a los derechos adquiridos no podríamos asegurar que este principio sea respetado en forma absoluta. En casos de seguridad nacional o utilidad pública. Por ejemplo; se podrían modificar, extinguir, suspender, limitar según convenga el Estado.

⁴³ Serra, Rojas Andrés. *Op. Cit.*, p.293.

⁴⁴ *Idem.*, p. 24 y ss.

⁴⁵ *Idem.*, p. 308.

1.1.4 Las Fases Principales.

Toca ver del acto administrativo las fases en que se manifiesta materialmente ante el gobernado, al respecto coinciden los autores al reconocer tres momentos básicos: la ejecución, el cumplimiento y la extinción.

I.- La ejecución. " El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse." ⁴⁶

Habíamos visto lo concerniente al aspecto ejecutorio señalando que la ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado.

No es sino la ejecución forzosa del acto a la que hacíamos referencia cuando decíamos que la administración pública no requería de fallo o sentencia previa de los tribunales para ejercer la coacción necesaria en su ejecución, ya que está concedido por la ley el privilegio a favor del acto administrativo mediante el uso de la fuerza si es necesario, por parte de la Administración que busca ante todo la satisfacción del interés colectivo.

Indicábamos que cuando el particular considere que el acto no es perfecto (ausencia de alguno de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso.

" Los actos administrativos pueden ejecutarse por los órganos de la propia administración, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos. " ⁴⁷

⁴⁶ Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit., Tomo II, p. 240.

⁴⁷ Acosta, Romero Migucl. Op. Cit., p. 569.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa los **contrarie**, la ejecutividad de él quiere decir, el derecho de la administración pública para llevarlo **a cabo** por los medios que ella considere eficaces.

Señalaremos algunos ejemplos en los que la administración pública ejerce ese privilegio de ejecutoriedad.

a) La potestad económico-coactiva en materia de impuestos.

b) La expropiación por causa de utilidad pública o beneficio social (Art. 27 constitucional).

c) La requisición de una empresa en la que participe el Gobierno por interés público.

d) Establecimiento de modalidades y limitaciones a la propiedad, ordenadas también por el Art.27 Constitucional.

El soporte legal de la actuación de la Administración en manos del Poder Ejecutivo Federal es constitucionalmente fundamentado, el Presidente de la República está obligado a **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.** (Art. 89 Constitucional)

Los artículos 27, 33, 73 fracción XVI; autoriza al poder público, manifestado como Congreso del Unión a la ejecución inmediata de sus actuaciones, aún en el caso en que haya privaciones de derechos como indicamos en su momento; lo que constituye un acto **eminentemente administrativo.**

La acción de oficio o ejecución forzosa dan carácter de ejecutoriedad a las resoluciones administrativas.

Citemos algunos medios mediante los cuales la administración pública realiza la acción **ejecutoria:**

A) Acción administrativa sobre la persona para una obligación de hacer. Art. 33 Constitucional sobre la expulsión de extranjeros del país sin previo juicio cuando lo determine el Poder Ejecutivo Federal por juzgar su permanencia en territorio nacional como inconveniente,

verbigracia, el caso del C. Juan García Ábrego a los Estados Unidos de Norteamérica en enero de 1996.

B) Acción administrativa sobre los bienes de los afectados por una expropiación de sus terrenos. Existe la obligación de indemnizar por parte de la Administración a los gobernados que resulten afectados.

"C) La ejecución subsidiaria o actos no personales, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado como la demolición de una construcción de edificio.

D) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado;

E) Aplicación de sanciones administrativas;

F) Apremios del régimen de policía;

G) El lanzamiento administrativo, y

H) El uso de la fuerza pública." ⁴⁸

El control jurisdiccional del acto administrativo consiste en la revisión de la legalidad de los actos de la administración; cuando sus resoluciones están aparentemente fuera del estricto apego al Derecho; por ella misma o bien por algún órgano externo competente.

II.- El cumplimiento. " Es la realización voluntaria, no coactiva del acto". ⁴⁹

Lo usual es que una vez emitido el acto administrativo el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legal, es la actitud normal ante la infinidad de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria (sanciones, permisos, registros, constancias, multas, autorizaciones, nombramientos y otros.) "El cumplimiento es la ejecución que puede ser voluntaria tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración, también puede ser forzosa." ⁵⁰

⁴⁸ Serra, Rojas Andrés. *Op. Cit.*, p. p. 289-290.

⁴⁹ Acosta, Romero Migucl. *Op. Cit.*, p. 639.

⁵⁰ Acosta, Romero Migucl. *Op. Cit.*, p. 639.

Lo sobresaliente del cumplimiento del acto administrativo por parte de los administrados radica en que produce efectos que señalamos; extingue, modifica o suspende derechos y obligaciones.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda. Entra en vigor desde que se emite por la autoridad administrativa o en el plazo señalado por ley.

El caso que nos interesa conocer es cuando este acto emitido afecta intereses de los particulares o lesiona sus derechos; cuando ello suceda debe notificársele; y a partir del momento en que es conocido por el gobernado puede impugnarlo en los términos legales que correspondan.

" La notificación es un acto por el cual se da a conocer a una persona un hecho o una decisión, según las formas administrativas." ⁵¹ Esta se encuentra regulado en el Código Federal de Procedimientos Civiles que es de aplicación supletoria a varias materias del derecho, en los artículos 303 al 321.

La notificación es una formalidad del acto administrativo que puede ser dada a conocer mediante oficios, edictos, cédula, telegramas, instructivo, etc., o cualquier medio que deje constancia de su realización. La forma perfecta es darlo a conocer en forma personal al sujeto a quien interesa porque si se presenta alguna irregularidad antes, durante o después de haberla hecho esta deberá ser subsanada.

Erróneamente algunos autores la identifican con la publicación del acto, pero discordamos porque ésta es usada como última etapa del procedimiento legislativo para crear leyes.

Quedemos en que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles *erga omnes*. Los derechos creados legalmente con anterioridad a la emisión del acto deben respetarse, salvo excepciones. Así es que la oposición por actos de la administración

⁵¹ Serra, Rojas Andrés. *Op. Cit.*, p. 286.

pública es un medio de defensa de los terceros perjudicados o por el propio administrado, que tendremos oportunidad de analizar en posteriores líneas.

Continuando con los efectos del acto administrativo diremos que los derechos y obligaciones que produce tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben definir los beneficiarios o afectados por los actos administrativos para no contrariar el interés público o nacional.

Donde termina el interés del Estado comienza el de los particulares ya que los actos de la administración en última instancia tienen por objeto la realización de los fines del Estado.

III.- La extinción. El acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias." La extinción del acto hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, para la realización de su objeto." ⁵²

Los medios para su extinción son variados: determinación judicial, circunstancias legales no consideradas al expedirlo; debido a razones posteriores de oportunidad, mérito u otras no convenientes, por el cumplimiento voluntario de los particulares y cancelación de los efectos por la propia Administración.

En forma general clasificaremos las formas en que puede ser extinguido el acto administrativo en: normales y anormales.

A) Medios normales. "La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para realizar el objeto o contenido del propio acto." ⁵³ Podemos indicar algunos de ellos que serían los siguientes:

⁵² Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 317.

⁵³ Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 659.

- a) cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración para la realización de todos los actos necesarios;
- b) cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo (licencia, permisos, etcétera.).

En cuanto a los medios anormales, solo explicaremos en forma breve, justificando así el no desviarnos demasiado en nuestra investigación, puesto que no constituyen el sustento de la presente habremos de mencionarlos llanamente.

B) Medios anormales. " El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios llamados medios anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz." ⁵⁴. Los enunciamos a continuación:

- **Revocación administrativa.** Hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo; para nosotros la administración pública federal será quien realice los actos administrativos.(*)

" Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas de interés público, o de legalidad." ⁵⁵

- **Prescripción.** Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el decurso del tiempo. Dicho así: "... es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo." ⁵⁶. En materia fiscal prescriben al término de cinco años la acción para requerir al contribuyente de alguna obligación, aunque es él quien tiene que hacerla valer a la

⁵⁴ Idem, p. 660.

(*) Vid. Infra Capitulo III.

⁵⁵ Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 661.

⁵⁶ Idem, p. 662.

autoridad, porque la imprescriptibilidad no es un atributo de los actos administrativos ya que ésta se fija en ley.

- **Caducidad.** Es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro de un lapso que marca la ley para su ejercicio, opera para el gobernado y para la administración pública igualmente.

- **El término y la condición.** El primero, es lo que se da por llamar un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende se realicen o extingan -en este caso-, los efectos del acto administrativo. El segundo, es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho. Puede éste último ser suspensivo, si detiene los efectos; o extintivo si los agota.

Lo importante es que el acto administrativo en ocasiones cae en estos supuestos, provocando que éste pueda ser combatido. Recordaremos algunos conceptos básicos antes de continuar.

"Término: momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos" ⁵⁷

"Condición: es un acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta." ⁵⁸

La renuncia de derechos. " El particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo; el desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque lo hace saber con una decisión al órgano administrativo o simplemente no ejerce y se extingue en forma anormal." ⁵⁹

⁵⁷ Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit., p. 244.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

El particular mediante su manifestación de voluntad verbal o escrita expresada unilateralmente deja de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho que le fue reconocido por la administración.

Puede renunciar a una licencia, permiso, etc., yaún a ciertos derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad; a estos supuestos Acosta Romero los denomina medios anormales de extinción de los actos administrativos.

- **Irregularidades e ineficacias.** " Las irregularidades son defectos de un acto administrativo, al carecer de uno de sus elementos o requisitos o ser éstos inadecuados; la ineficacia se refiere a la falta de realización de un acto, es decir, el no producir los efectos para los cuales fue creado." ⁶⁰

Las anteriores se generan por causas del sujeto, la manifestación de la voluntad, el objeto, la forma, el motivo o fin y por el mérito o la oportunidad. En cualquiera de ellos se pueden presentar alguna irregularidad o ineficacia que extinga en forma anormal el acto administrativo.

El equivalente de estas dos en la doctrina del derecho civil estaría representado por la teoría de la nulidades del acto jurídico, para efectos de darle validez o declararlo inexistente. Coincidimos conque los elementos de existencia del acto jurídico son: consentimiento y objeto y los de validez serán la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto y la forma. Sobresalen las similitudes con el acto administrativo.

La rescisión. Es un medio de culminar un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas. La parte que decida rescindir (terminar), no incurre en responsabilidad alguna.

Dentro de los actos administrativos no podríamos establecer que esta figura pueda operar comúnmente debido a que, las decisiones de la administración ya habíamos dicho; se toman en

⁶⁰ Martínez, Morales Rafael I. Op.Cit., Tomo II, p. 244.

forma unilateral, o sea, sin consultar al gobernado para resolver sobre la determinación de ciertos asuntos.

1.1.5. El Procedimiento Administrativo.

A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y que son necesarios para su creación, se les denomina procedimiento, definido como la serie de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

Es también: "... el cause legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos."⁶¹

Por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos tramitados según un determinado orden y forma, y que se encuentran en íntima relación: "... con la unidad del efecto jurídico final que es la declaración administrativa."⁶² Es la vía que conduce a la meta o sea, al acto administrativo y se establece en razón de las ventajas administrativas que ofrece la administración pública.

Debemos distinguir entre proceso y procedimiento ya que en ocasiones se les considera sinónimos. "... por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional, para resolver una controversia entre partes calificadas, en tanto que como procedimiento se identifica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico."⁶³

Al procedimiento se le concibe como el conjunto de trámites establecidos por la ley que preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas.

El procedimiento administrativo es la forma en como actúa la Administración y que protege a los administrados en contra de arbitrariedades, debido a que ella debe cumplir con las formalidades legales. El Art. 16 eleva al procedimiento a rango de garantía constitucional.

⁶¹ Idem., p. 250

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

El procedimiento administrativo son las formas a través de las cuales se preparan los actos administrativos o conjunto de trámites realizados para llegar a su elaboración jurídica.

Dicho formalmente: " El procedimiento administrativo es el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar leyes administrativas".⁶⁴ Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

Se ha clasificado al procedimiento en interno, cuando se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor y otro que integre la Administración. La amonestación verbal o por escrito del personal administrativo, verbigracia.

El procedimiento externo es el que se realiza ante los particulares para que un acto surta sus efectos y satisfaga determinadas formalidades o sencillamente sea realizado.

No será necesario profundizar sobre otros procedimientos pero diremos que existen algunos bastante usuales que convendría cuando menos mencionar. Estos se conocen comúnmente por : el previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte; solamente indicamos los más utilizados en la Administración.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento se dice son: " aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular".⁶⁵ De esta expresión ventilamos una etapa del procedimiento que es la notificación a la que ya hicimos alusión, siendo ésta el medio de dar a conocer al gobernado un acto que le afecta en forma directa o indirecta.

Se dice sobre las formalidades esenciales del procedimiento que: " Deben considerarse como tales los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal"⁶⁶

⁶⁴ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 273.

⁶⁵ Martínez, Morales Rafael J., Op. Cit., Tomo II, p. 253.

⁶⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p.1461..

Lo antes mencionado se aplica en la materia procesal y aunque a nosotros lo que nos interesa es conocer éstas dentro del procedimiento administrativo no está por demás haber hecho el comentario.

Las constituciones mexicanas desde la de 1824, regularon parcialmente las formalidades de las que hablamos, pero el concepto fue introducido en el artículo 14, de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, para garantizar la defensa o garantía de audiencia del gobernado.

Encontramos también que en el artículo 20 constitucional se consagran los derechos del acusado pero en el procedimiento penal, entre ellos el de la libertad caucional, el de no declarar en su contra, el de conocer el motivo de la acusación de que es objeto etc. Sobre este mismo punto encontramos que " En las materias procesales, es decir, civil, mercantil, administrativa y laboral, los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento no están consignadas en el texto constitucional, sino en sentido negativo en el artículo 169 de la Ley de Amparo, en cuanto establece las violaciones al procedimiento, que por afectar gravemente las defensas del reclamante, pueden invocarse en el juicio de amparo que se interpone contra la sentencia definitiva".⁶⁷

Retomando nuestra exposición, sabemos que otra modalidades de la notificación es que; "... puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo correspondiente o el contencioso administrativo." ⁶⁸

Cualquier acto administrativo debe darse a conocer fehacientemente a quien interese por medio de la notificación en sus diferentes formas de ejecución; y a su vez, ella debe cumplir con formalidades que la ley prevé o aquellas que según la costumbre imperante y la lógica obligue.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.

Como vemos todo el procedimiento administrativo esta integrado por una serie de formalidades que establecen una garantía de seguridad jurídica en favor del gobernado, con la intención de que el resultado obtenido por el acto no lesione los derechos del particular, asegure el desenvolvimiento legal de la administración pública y conlleve a la satisfacción del interés público. El Art. 14 constitucional habla de Tribunales previamente establecidos y de la no aplicación retroactiva de la ley para no dañar ni impedir la defensa del gobernado.

Coincidimos con la idea de que: " El procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámites a los que debe subordinarse la actividad de la administración pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, que como afirma Adolfo Merkl : es un mero producto de éste procedimiento."⁶⁹

Hacemos una simple aclaración: " No se requiere que el procedimiento administrativo este constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa." ⁷⁰

En ambos procedimientos se necesita de un mandamiento escrito o documento en el que la resolución o decisión aparezca asentada; los dos deben ser realizados por un autoridad competente y legalmente constituida que actúe dentro de sus facultades expresas que le asigne la Constitución, otras leyes y/o reglamentos. Asimismo, la fundamentación y motivación debe estar presente en los dos procedimientos.

⁶⁹ Serra, Rojas Andrés, Op. Cit., p. 267.

⁷⁰ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 172.

Recordemos que: "debe existir una congruencia de fundamentación y motivación o sea debe existir una ley que autorice la actuación de la autoridad y que, además, el caso preciso al que se pretende aplicar la norma deba estar comprendida dentro de ella." ⁷¹

Sobra el particular, haremos algunos comentarios de lo que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se menciona sin profundizar mucho, debido a que tenemos un punto especial para comentar ésta. Sin embargo, haremos algunas precisiones en esta parte en relación a que, a partir de la vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ha quedado establecido la forma en que se llevará a cabo el procedimiento administrativo, sin que por ello lo que hemos dicho hasta ahora sobre el particular deje de tener su importancia.

Es el título tercero, capítulo primero de la ley en cita que señala las disposiciones generales que comprende los artículo 12 al 18. Citaremos textualmente el primero de ellos.

Artículo 12.- Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Consideramos que este artículo rescata la esencia de nuestra investigación respecto de la relación gobernante-gobemado dentro del marco jurídico que los rige. Por otro lado, se menciona que el procedimiento deberá caracterizarse por tener las cualidades de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, y que éste se iniciará de oficio o a petición de parte interesada; sin que la Administración exija otros requisitos que los ahí establecidos como son: nombre del promovente, razón social representante legal, domicilio para oír notificaciones y personas autorizadas para ello, los hechos motivo de la petición, lugar y fecha de su emisión, órgano de la Administración al que se dirige y firma o huella digital; debiendo acompañar las pruebas o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos.

⁷¹ Burgoa, Orihuela Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Pag. 905

También en esta parte, se describen las funciones a las que está obligada la Administración dentro de las que se destacan el de citar al promovente especificándole el objeto de la comparecencia, lugar y fecha; requerir información cuando así lo establezca la ley; dar a conocer el estado procedimental que guarda el asunto del gobernado; reconocer las copias certificadas cuando se presenten los originales; admitir pruebas establecidas en la ley; abstenerse de exigir más probanzas adicionales fuera de la ley; permitir el acceso a sus registros y archivos previa solicitud y por último dictar la resolución en un plazo no mayor de 4 meses, transcurrido éste se entenderá que la resolución se emite en sentido negativo para el promovente.

El último de los artículos, es decir el 18° del título en comento, dice que el procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a éstos últimos y no lo hicieran, operará la caducidad en los términos previstos en la ley.

Enunciaremos un último aspecto sobre el procedimiento que atañe a las características y los requisitos de aquél.

Son características del procedimiento administrativo referidas al aspecto externo y en relación con las formalidades constitucionales que debe cumplir las aquí enumeradas y que no se contradicen con las que se establecen en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los siguientes:

- a) legalidad.* Permitido o previsto en la ley, competencia.
- b) Eficiencia.* Que logre producir el acto.
- c) Gratuidad.* Salvo excepción expresa es gratuito.
- d) Publicidad.* No hay procedimientos secretos solo por seguridad nacional o diplomática.
- e) Agilidad.* Que no marche con lentitud.

f) Equidad. El procedimiento debe lograr el resultado más favorable a la administración o al particular.”⁷²

Sobre los requisitos del procedimiento administrativo en esencia, es que debe estar contenido en la ley o disposición reglamentaria, y debe ser técnicamente idóneo para emitir o ejecutar el acto, se debe remitir invariablemente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y legislación de aplicación supletoria.

Para finalizar este segundo capítulo fijamos algunos aspectos generales que serán básicos para entender ideas posteriores.

“ Un proceso puede calificarse de administrativo, cuando una de las partes en la controversia sea la administración pública o el que resuelva la controversia sea un órgano de la propia administración pública”.⁷³ Como los Tribunales Administrativos y Órganos Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Federal (*), como el Tribunal Fiscal de la Federación).

El procedimiento administrativo alude al acto y el contencioso administrativo comprende el control de él. Ya dijimos que el primero es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la administración pública en sus relaciones entre sí con los gobernados.

El procedimiento contencioso administrativo es: “...un procedimiento de tipo jurisdiccional que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversia de los particulares por un acto de administración que les agravia.”⁷⁴

En nuestra legislación el Contencioso Administrativo se manifiesta en:

⁷² Martínez, Morales Rafael I., Op. Cit., p. 251.

⁷³ Idem., p. 250.

(*) Caso concreto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

⁷⁴ Serra, Rojas Andrés, Op. Cit., p. 281

" a) Las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación en procedimientos de anulación o a través de procedimientos tributarios.

b) El Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Estados.

d) El Contencioso Administrativo del cual conocen los Tribunales Federales en las controversias entre los particulares y la Administración, en relación al Art. 104, fracción I-B; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ⁷⁵

⁷⁵ Idem.

1.1.6 Diferencias entre Acto Administrativo, Jurisdiccional y Legislativo

En este punto destacaremos algunos aspectos que creemos de relevancia para diferenciar y comparar cada uno de los tres tipos de actos mencionados, para posteriormente estar en posibilidades de identificarlos en la práctica como gobernado. Existen actos aunque de naturaleza u origen administrativo por ser el Poder Ejecutivo Federal quien los emite y que revisten desde el punto de vista formal, el carácter de acto administrativo, pero desde el punto de vista material traen aparejada consecuencias de tipo jurisdiccional o legislativa, es decir, de juzgamiento o creación de normas generales e impersonales de aplicación por parte del gobernado. Antes debemos aclarar que lo hasta ahora dicho sobre el acto administrativo es aplicable al desarrollo de este punto.

Es el caso por ejemplo, de la aplicación del artículo 33 para la expulsión de extranjeros del país sin previo juicio, en el que el titular del ejecutivo federal sin escuchar al "extranjero " lo juzga con una facultad discrecional con base a que considera la estancia del mismo como pernicioso para el país o persona *non grata*.

En esta parte de nuestra investigación retomaremos lo que la Doctrina Subjetivista precisa entre los tres tipos de actos que ahora estudiamos.

El concepto de legislación al ser opuesto al de Administración indica que a la primera se le ve desde un punto de vista formal o de creación de leyes y a la segunda, como material o de ejecución de la ley. Los órganos que participan en la constitución de leyes formales tienen el carácter legislativo; función que realizan en nuestro caso el Congreso de la Unión a través de las Cámaras que conocemos, y suele designarse a éstos actos como Leyes, lo que no les quita el concepto de un acto administrativo del poder legislativo ni lo limita, debido a que actos análogos de órganos de la Administración son considerados como legislativos;"...especialmente los expresados por las leyes formales en cuanto son a la vez leyes materiales, obliga a reconocer

que lo mismo en la esfera legislativa que en la administrativa se dan actos que se presentan a la vez como *normación jurídica* o como *aplicación del Derecho*".⁷⁶

Por tanto, se entiende a la legislación frente a la Administración: ante todo, a las leyes formales las que son actos formales producidos por la vía legislativa con base a la Constitución, tanto de autoridades federales, estatales y municipales, a través de un procedimiento legislativo establecido. Ejemplo de un acto legislativo con tintes administrativos, es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, compra venta de una propiedad del Estado, la declaración de guerra a otro país y la aprobación de la aceptación de un empréstito del extranjero. El primer acto citado, se manifiesta en la promulgación de una ley en sentido material si con la expresión "material" entendemos no solo a las leyes generales sino a las especiales; si no revisten forma de ley se consideran actos administrativos también. También son como lo ya dijimos, la declaración de guerra a otro país y la aprobación de la aceptación de un empréstito del extranjero.

" Si la oposición entre *legislación y administración* la reducimos, como hemos intentado, a una *diferencia* en su respectiva *distancia* de la Constitución, se allana mucho el camino para una fijación de fronteras. Si reconocemos en la *Constitución el fundamento y condición previa común de toda actividad estatal*, lo mismo de la administración que de la legislación, no nos queda como *nota diferencial* entre ambas sino que la Constitución representa para la *legislación* un fundamento *inmediato*, mientras que para la administración es *mediato*, y, como veremos más tarde, *a través de la legislación*." ⁷⁷ En síntesis, la diferencia establecida estriba en que la legislación se considera como producción del derecho y a la administración como ejecución de derecho, es decir, fragmento de la actividad estatal de carácter sublegal o ejecución de la ley, por supuesto, excluida la justicia. Por lo anterior, es obligado ahora estudiar el concepto de

⁷⁶ Merkl, Afolfo. *Op. Cit.*, p.25.

⁷⁷ *Idem*, p.p.30-31.

jurisdicción como oposición a la administración sin desviarnos demasiado en nuestro trabajo de investigación.

Respecto a la diferencia entre lo administrativo y lo judicial existen dos formas, la primera atiende a las funciones y la segunda, a los órganos. No debemos identificar a la justicia con la jurisdicción ya que en el lenguaje coloquial se confunden.

La palabra jurisdicción es una actividad a través de la cual se dice o declara el derecho por parte de los jueces y justicia es una disposición de la voluntad de hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde. La justicia al realizar el orden jurídico, sirve a los intereses públicos y a la realización de los intereses públicos por parte de la administración, no excluye que ello se lleve a cabo por medio del orden jurídico. "La diferencia más profunda en ambas funciones se daría si, como suele afirmarse, la justicia tuviera por objeto la realización del orden jurídico, mientras que la administración consistiría en una función bien distinta, la que sea, aunque la generalidad suela hablar de la realización de los intereses públicos. Esta diferenciación, entendida a la letra, significaría que sólo la justicia es una función jurídica, mientras que la administración es una actividad que trasciende del derecho."⁷⁸

Así, la Administración ejecuta su propia voluntad, mientras que la justicia no tiene voluntad alguna, sino que realiza la ajena voluntad de la Ley.

Ejemplos de actos administrativos de carácter jurisdiccional son: el acceder al cambio de apellido concedido por una autoridad administrativa en virtud de una resolución judicial que funde y motive su razonamiento, integrar al servicio público a una sociedad por acciones, toda vez que una norma legal lo autorice y la dispensa matrimonial por parte de autoridades administrativas de conformidad con la Ley cuando existan motivos considerados en ella.

⁷⁸ Merkl, Adolfo. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 36.

Anteriormente, definimos con antelación que actos de jurisdicción son aquellos actos ejecutivos por medio de los cuales se dice o declara el derecho en un caso individual entre partes contendientes. Otros ejemplos son; reclamación en la indemnización del procedimiento de expropiación, decisión de la autoridad administrativa en una cuestión sobre ciudadanía, sobre el derecho a la nacionalidad, y sobre la obligación de aseguramiento por parte de una persona. Los casos aducidos lo son de pura jurisdicción ejercida por autoridades administrativas. Ahora definiremos los tres tipos de actos de los que hemos hablado y para ello, recurriremos al Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara quienes los definen de la siguiente manera:

A) Acto administrativo. Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.

Esta definición es acorde a nuestros anteriores planteamientos y consideramos no amerita mayor explicación, pues previamente se ha desarrollado en forma extensa el concepto en cuestión.

Lo anteriormente establecido en la presente investigación respecto del acto administrativo es aplicable en esta parte, por lo que en mérito a la economía de contenido no repetiremos para no fatigar al lector con lo que ya tuvo oportunidad de profundizar en nuestro trabajo académico.

B) Acto jurisdiccional. Acto destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso. El acto jurisdiccional no puede ser, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, un acto creador de derecho, salvo lo dispuesto en la Ley de Amparo respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia.

En este caso es evidente la definición que se conceptúa desde una óptica eminentemente con base al proceso judicial, y para efectos de nuestra investigación resulta necesario su conocimiento.

Sobre acto jurisdiccional: " Dícese de la tarea propia de juzgamiento, que para resolver los conflictos de intereses que tiene efectos jurídicos, realizan los titulares del poder judicial, aún cuando con un significado vulgar, se amplía dicha significación a los actos administrativos y hasta los de otra índole".⁷⁹

La expresión puede escindirse en sus dos vocablos: acto como un acontecimiento o suceso que modifica un estado de cosas, y acto jurídico estimado como acontecimiento o suceso que produce consecuencias reguladas por la normativa del derecho, deseadas por el sujeto que realiza la conducta respectiva.

Debemos entender entonces por acto jurisdiccional : " el suceso de trascendencia normativa que voluntariamente efectúan las autoridades judiciales en ejercicio de sus atribuciones, o de acuerdo con algunos autores, también por los justiciables, ante las propias autoridades y con relación a dichas funciones".⁸⁰

Es conveniente ahondar un poco en el concepto de jurisdicción y sobre ello diremos que jurisdiccional proviene de la palabra antes citada y cuya raíz son (*ius*, derecho y *dicere*, decir, declarar o proclamar). Existe una corriente simplista que se funda en estas raíces etimológicas para definir la función jurisdiccional, haciéndola consistir en el acto del poder judicial que declara el derecho aplicable para dirimir los conflictos que se le someten.

Un sector diverso alude a la jurisdicción como la facultad-deber de carácter estatal para administrar la justicia, excluyendo a la actividad del Ministerio Público, el cual debe considerarse como un órgano administrativo que en el proceso tiene el carácter de parte y no de juzgador.

Cabe mencionar, otra corriente que toma como base de la definición de acto jurisdiccional a su objeto, a su finalidad, o a su estructura. En cambio, para la doctrina organicista, subjetivista o formalista, la jurisdicción se puede conceptualizar según el agente, el sujeto o el órgano del cual

⁷⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO DE DERECHO MEXICANO. Tomo I, p. 87.

⁸⁰ Idem.

emana el acto, vinculado con el procedimiento seguido (conjunto de etapas rituales, formales, para resolver una controversia judicial) y con la eficacia que se deriva de los pronunciamientos dictados (en especial, la cosa juzgada).

Sin embargo, " varios atributos distintivos y peculiares del acto jurisdiccional se plasman en el pensamiento de dos insignes procesalistas italianos Guiseppe Chiovenda y Francesco Carnelutti. Para el primero, la Jurisdicción es la sustitución definitiva y obligatoria de la actividad privada (o ajena) por la actividad pública, al afirmar existente o no una voluntad completa de la Ley, al juzgar un conflicto entre partes. Para Carnelutti, quien establece un panorama general de las funciones públicas características de la organización constitucional del estado de tipo occidental, el poder legislativo crea las normas legales, mientras que el administrativo y el judicial las aplica. En este sector, el insigne procesalista establece una distinción: en el acto administrativo, el órgano aplicador juzga y manda, siendo una de las partes en la controversia de interés; y en cambio, en el acto jurisdiccional quien juzga y manda es un tercero imparcial, que no es parte en el conflicto".⁸¹

c) Acto legislativo. Es el acto realizado por un órgano de esta naturaleza encaminado a la creación del derecho positivo.

Es del todo evidente que ahora no referimos a los órganos del Estado encargados de la creación de leyes mediante procedimiento legislativo como la Cámara de Diputados, de Senadores y los Congresos Locales en el caso de las entidades federativas.

Sobre el particular, conviene hacer referencia a los artículos 71, 72 y 73, el primero, se precisa quienes están facultados por ley para iniciar Leyes o Decretos, y son el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y la Legislaturas de los estados; el

⁸¹ Idem.

segundo, sienta las reglas para la expedición del procedimiento para la iniciativa de proyectos de leyes o decretos, el que podemos dividir doctrinalmente en las etapas siguientes: iniciativa, discusión, aprobación, publicación y vigencia de la ley; y el tercero, ratifica como facultad del Congreso de la Unión la capacidad de iniciar y expedir leyes.

Asimismo, es obligatorio dejar dicho lo señalado en el artículo 89, fracción I, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: 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.

Lo anterior, confiere al titular del Poder Ejecutivo Federal la facultad para hacer cumplir las leyes dentro del ámbito de la esfera administrativa, entendiéndose a esta como aquella que está en interrelación con el gobernado, el que tendrá que acatar las disposiciones que al efecto se establezcan y que se materializarán por su conducto, en la emisión de actos administrativos dentro de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno; Ejemplo de ello, es la expedición de los Reglamentos Interiores de las 16 Secretarías de Estado que aunque regulan funcional y orgánicamente la estructura de las Dependencias, de ellos, devienen consecuencias al momento de su aplicación hacia los gobernados, en virtud de la relación con ésta al solicitar la prestación de algún servicio.

CAPITULO I I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

El capítulo inicia con una breve explicación de la Administración Pública Federal Mexicana, no debemos olvidar que se desagrega como rama del Poder Ejecutivo Federal y representa para nosotros el campo de estudio que nos interesa desarrollar en el presente estudio.

El objetivo en este punto se constriñe a sentar las bases necesarias para un conocimiento general de la administración pública federal; recurriremos a la siempre socorrida Historia antes de entrar de lleno al tema principal y posteriormente ubicarla en el caso concreto de nuestro país.

Una diferenciación somera sobre la administración pública y la privada motivará un reparo importante de señalar por nuestra parte.

Es pertinente hacer la aclaración que cuando nos hemos remitido a la administración pública la denominamos como tal o bien solo con el término de Administración y si citamos a la administración privada o comercial la citaremos por su nombre completo o sólo como administración, para evitar confusiones innecesarias; así aludiremos a la administración en general como una disciplina o simple técnica para comparar ambas y explicarlas. Como el lector ya lo habrá notado hemos homologado de antemano los conceptos de administrado, gobernado y particular, y gobernante con administrador; con el fin de referirse a ellos en forma indistinta.

Dentro del aspecto jurídico la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) será instrumento obligado para explicar el funcionamiento y estructura como marco de la misma en nuestro limitado estudio, tratamiento similar se hará con la Ley Federal de Entidades Paraestatales para posteriormente complementar un apartado sobre las formas de organización administrativa en que la administración pública se manifiesta.

2.1.1 Breves Antecedentes.

"Desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero, para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines distributarios".⁸² Dividiremos las etapas de la siguiente forma:

- A)** Los primeros escritos versan sobre el antecedente más remoto de la administración pública y su origen está en la India entre los siglos VI y IV A. de C.
- B)** En la Roma que desafortunadamente no tendremos oportunidad de estudiar continuaron los estudios incluyéndole algunas modificaciones durante la época conocida como el Imperio.
- C)** Fenómenos similares acontecen en lo períodos sucesivos de la Edad Media y en los inicios del Estado Moderno. Los regímenes surgidos a raíz de la Revolución Francesa alteran el orden político mundial debido a esa favorable influencia de cambio.

Algunos autores estudiosos a nivel mundial de la administración pública fueron:

- 1.- Turgot (S.XVII); Bonnin (1772); Alexis de Tocqueville (fines del S.XVIII) y Carlos Von Stein (1757 a 1831).
- 2.- C. Olivan (S.XIX).
- 3.- Posada de Herrera (S. XIX) y Otto Mayer (fines S. XIX).
- 4.- Luis de la Rosa y Francisco Bulnes en México (S. XIX).

La administración pública ha sido y será un mecanismo dentro de la actividad del Estado para el ejercicio del poder, ella también fue objeto de investigación de otros autores que no abordamos. Sin embargo, creemos conveniente hacer algunas anotaciones previas respecto a la Administración como función del Estado y las definiciones de diversos autores para exponer los distintos puntos de vista.

⁸² Martínez, Morales Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 50.

Se entiende por administración en su sentido amplio: "toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos" ⁸³ y en sentido restringido como actividad global de Estado para lograr sus fines. Las definiciones de otros autores señalan que:

"Otto Mayer: Administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo su orden jurídico, exceptuada la justicia.

Lorenzo Stein: La Administración es la actividad orgánica del Estado en el mundo de las cosas reales.

O. Sarwey: La Administración es aquella actividad que con exclusión de la actividad legislativa y judicial se encamina a la realización de un interés público y se mantiene hasta la realización efectiva del mismo." ⁸⁴

Como primera aproximación de nuestro objeto de estudio podemos señalar que por Administración entendemos aquella función del Estado que no realiza actividades legislativas ni judiciales. Pese a ello, establecimos diferencias sustanciales entre esta triada de funciones del Estado cuando estudiemos las diferencias entre los actos administrativos, legislativos y judiciales. Partimos de la idea de que no es posible un estado sin Administración ya que en la primera es donde comienza la propia actividad estatal, por lo que ésta es la función más antigua del estado traducida en un hacer o un obrar.

⁸³ Merkl, Adolfo. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. p.8.

⁸⁴ *Idem*, p.p.10-11.

2.1.2 La Administración Pública y Privada.

" En su concepto tradicional "administrador" - del latín *administrator*, compuesto de *ad, manus* y *tractum*-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio- es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo a su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos".⁸⁵. Este concepto nos será de utilidad más adelante pero creemos necesario introducirlo en esta parte, por la sencilla razón de que el término administración esta referido al campo privado y público.

En el diccionario de la lengua española, administrar significa gobernar, regir y cuidar y el administrador es la persona que maneja, sirve o ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

Sobre la Administración conocemos un ejemplo clásico rudimentario imposible de soslayarlo. "Cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solos han aparecido los rudimentos de la administración. Existen un propósito y hay una acción conjunta; por eso la Administración puede definirse como las actitudes de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos"⁸⁶

En la administración pública el administrador o gobernante maneja bienes de la comunidad a la que sirve, es decir, del pueblo en su conjunto.

Otra idea sobre la Administración es que se le considera: "La acción de dirigir, regir y controlar un grupo de personas y de bienes, tiene un objetivo que es alcanzar intencionalmente un fin público o privado en forma lícita."⁸⁷

La actividad sobre la que nos centraremos en páginas subsiguientes será la realizada por el Poder Ejecutivo Federal como el administrador público de mayor jerarquía en nuestro país y en su calidad de gobernante o primer mandatario sin soslayar la función política, ya que: "...la

⁸⁵ Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, p.68.

⁸⁶ Herbert A. Simon . EL AL. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

⁸⁷ Olivera, Toro Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 10.

política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos, la administración la ejecuta...." ⁸⁸

O dicho de otra manera: " La otra política regula y atempera la actividad social y concierta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma dirección y" ⁸⁹

Conviene señalar otra consideración antes de establecer cuales son diferencias básicas entre la administración pública y la privada. "La Ley es el límite dentro de la cual actúa la administración, y el cause para satisfacer las necesidades sociales que contempla el estado en su programación política."⁹⁰

La diferencia esencial entre ambas clases de administraciones es que la pública busca alcanzar objetivos de interés general y la privada pretende obtener un lucro eminentemente económico. Clasificación simple y hasta burda pero muy aceptada por los teóricos de la administración como ciencia o disciplina. Nosotros partimos de la idea que la administración pública debemos forzosamente asociarla directamente con las actividades del sector público como reflejo tangible de una parte del Estado.

En sentido material u objetivo alude a la acción de administrar los asuntos públicos o del Estado. Desde el punto de vista orgánico, subjetivo o formal se refiere al conjunto de órganos que están bajo su dirección a fin de alcanzar un interés público.

En el discurso retórico la identificamos cuando se nos dice que ella tiene la finalidad de realizar y llevar a feliz término la "política nacional". Inclusive, se especula: "...parece que la administración pública consiste en llevar a cabo la obra del gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se ha fijado."⁹¹

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Colmeiro, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, P. 7.

⁹⁰ Idem, p. 13.

⁹¹ Serra, Rojas Andrés. Op.Cit.Tomo I., p. 70.

Nos adherimos al concepto siguiente por considerarlo más útil para la finalidad que se persigue: " La administración pública es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación".⁹²

Sin casarnos con la definición anterior podemos aceptarla temporalmente hasta no dilucidar las ideas restantes.

El Doctor Omar Guerrero Orozco enseña: " La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad, la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización."⁹³

De ningún modo nos atrevemos a tratar de fusionar ambas ideas por considerarla una distorsión a estos ilustres autores. Únicamente diremos que entre gobierno y administración pública hay un lazo indisoluble que permite establecer cuales son los intereses de la sociedad. Nosotros pensamos que la administración es aquella parte que depende del Poder Ejecutivo, en esta caso el Federal, y que por exclusión no desarrolla actividades legislativas o judiciales, cuya acción es continua y permanente, sin descanso persiguiendo siempre el interés público y, adoptando para efectos de organización una estructura jerárquica definida por la Ley de la materia.

⁹² *Idem.*

⁹³ Guerrero, Orozco Omar B. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Pág. 276.

Retomemos la idea original que consistía en establecer algunas diferencias entre las dos clases de administraciones: la pública y la privada. En función de hacia donde dirigen los esfuerzos ambas, encontramos que sus actividades difieren en objetivos como ya lo hablamos señalado.

Las diferencias son más de grado que de clase o de dicho de otra forma:

1.- Ambas se basan en la Ley, pero ella describe con mayor fineza los deberes y responsabilidades de la administración pública que los que responden a quienes ejercen la administración privada.

2.- El administrador público puede ser objeto de crítica o de investigación por parte del Congreso de la Unión y el privado no es susceptible de comparecer ante el Poder Legislativo o cualquier otro órgano de gobierno facultado.

3.- El administrador privado se beneficia a menudo en una altitud mucho mayor al interpretar la relación entre lo que invierte y lo que gana, el administrador público sólo mide su éxito en función del beneficio social que otorga.

La Administración se relaciona directamente con el progreso de la sociedad en su conjunto y no por grupos privilegiados.

4.- En la administración privada la actitud del Estado es de fiscalizar la actividad, en la pública, interviene para salvaguardar el interés público ejerciendo un control diferente.

5.- La Administración se rige por principios de derecho público, con excepción de las empresas mixtas, y la administración comercial se rige por los principios de derecho privado normalmente, sin que por ello en esta última, no ocurra la intervención estatal mediante los órganos de gobierno correspondientes.

6.- Otra diferencia muy relativa, por cierto, es que la tarea de la administración pública es compleja y difícil, y el gobierno es el responsable ante el pueblo; la responsabilidad de la administración privada en magnitud, es ínfima en relación a la primera.

7.- La administración pública la reconoce el Art. 90 Constitucional, la privada queda enunciada en los artículos 25 y 26 del mismo ordenamiento supremo, cuando se dice que al desarrollo económico concurrirán los sectores social, público y privado, todo a través de la planeación democrática o sea con la participación de los tres y deja abierta la posibilidad de que los particulares propongan acciones para la mejor elaboración y ejecución.

8.- La administración pública esta constituida por instituciones y órganos que dependen del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles de gobierno, la privada es independiente de las decisiones del Presidente de la República, sin que por ello no se vean afectados.

Más diferencias podríamos hallar sólo que sería largo enumerarlas, las distinciones son notorias y si agregamos ahora las similitudes quedaremos en mejores condiciones de entenderlas.

" - La administración pública es un instrumento para servir al interés general, la privada es utilizada también pero para ciertos intereses de individuos o grupos determinados" ⁹⁴

- El manejo de los negocios en la privada no se tramitan internamente mediante un aparato burocrático, y en la administración pública sin él no sería posible realizar sus fines, constituye un principio básico de la actuación según la idea de Dwight Waldo. ⁹⁵

- En cuanto a los componentes que la integran ambas buscan la realización de metas, establecen planes, deciden, organizan personal y presupuestos, se abastecen de recursos de todo tipo y tienen directrices bien delineadas. Por mencionar algunos otros: se toman en cuenta los criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad de los recursos coordinan y controlan que todo resulte como se planeó.

En ambas encontramos siempre un Qué, un Cómo y un Cuándo en relación a lo deseado.

⁹⁴ Muñoz, Amato Pedro. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Tomo I, pag.28.

⁹⁵ Idcm. p. p. 68 - 69.

- Las dos se valen de administradores aunque dentro del gobierno se les denomine funcionarios, gobernantes, autoridades o servidores públicos. Terminamos con la siguiente reflexión sobre el tema:

" La administración no es la única tarea del ejecutivo, pero la administración es exclusivamente la tarea del ejecutivo."⁹⁶

⁹⁶ Serra, Rojas A. Op. Cit., Tomo I, p. 17.

2.1.3 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Después de haber planteado un marco sobre aspectos generales de la administración pública y la privada comenzaremos enunciando la forma en que se organiza la Administración Pública Federal Mexicana. Daremos a manera de resumen una breve explicación del contenido de los artículos de la ley y cuando lo consideremos necesario se citarán en forma textual.

TITULO PRIMERO

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

CAPÍTULO ÚNICO.

Este capítulo consta de 9 artículos en los que se establecen las bases generales en como se organiza no sólo la administración pública federal centralizada sino también la Paraestatal, señalándose el ámbito de competencia para ambas. La primera, la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y el -en transición-, Gobierno del Distrito Federal en el que habrá elecciones para elegir al primer Gobernador del Distrito Federal en al año de 1997, en cuanto a la Administración Paraestatal, es decir, la que rodea al Estado sin dejar de formar parte de él, se integra entre otros por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito así como sus auxiliares, por instituciones de fianzas y de seguros, y los fideicomisos.

Tenemos que para la atención de los asuntos del Poder Ejecutivo Federal se establecen 16 Secretarías de Estado y el Gobierno del Distrito Federal, éste último a decir del artículo 122 constitucional se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, los que se ejercerán a través de órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

Asimismo, queda establecido que en lo que respecta al Procurador de Justicia del Distrito Federal, dependerá directamente del Presidente de la República y que para los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga en peligro o conflicto al país,

éste acordará con los secretarios de estado, con el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Procurador General de la República. Su capacidad de convocatoria se extiende para los casos en los que se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de competencia concurrente, de varias Dependencias o entidades y por ley, el secretario técnico habrá de estar adscrito a la Presidencia de la República. Para llevar a cabo lo anterior, el Ejecutivo Federal tendrá las unidades de asesoría y apoyo técnico de conformidad con el presupuesto asignado para tales fines.

El capítulo termina enunciando que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y Paraestatal deben planear y programar, sin contravenir la propia Ley de Planeación ni las que establezca el Presidente de la República.

TITULO SEGUNDO

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

CAPITULO I

De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

En relación a este capítulo que se integra de los artículos 10 al 25; en los que se enuncian aspectos como el que tanto la secretarías como los Departamentos Administrativos poseen igual rango y para el cumplimiento de sus funciones los titulares correspondientes deben acordar con el Presidente de la República y que a ellos toca formular sus proyectos de leyes, reglamentos y decretos; los que requerirán del refrendo de los titulares de las secretarías de estado y del Gobierno del Distrito Federal o de ambos si es necesario y en tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación.

Continúa la ley expresando que los secretarios contarán con una infraestructura de personal administrativo para el despacho de los asuntos de su competencia como Subsecretarios,

Directores, Coordinadores etc., preciso es comentar que en los juicios de amparo pueden representar al ejecutivo federal en lo que les compete.

Por otro lado, a los titulares mencionados les está conferida la facultad de delegar en sus subordinados funciones sin perder por ello, la atribución original que la presente ley les otorga, además, puede contar con órganos desconcentrados que jerárquicamente dependen de los mismos. Para el mejor funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y Paraestatal, el Presidente de la República expedirá el Reglamento Interior de cada una de ellas, en el que quedará establecido las atribuciones de las unidades que se les adscriban y la forma en que los titulares y sus subordinados podrán ser suplidos en sus ausencias. Los titulares multienunciados están obligados a expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, los que además deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Continúa enunciando la Ley en cita que es facultad del Presidente de la República la constitución de Comisiones Intersecretariales para el despacho de los asuntos en los que compete a varias Dependencias, las que podrán ser permanentes o transitorias, según sea la finalidad para la que se formen. También será facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal la celebración de Convenios de Coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales para el desarrollo de los mismos.

En lo que respecta a las obligaciones de los Titulares de las Dependencias y del Gobierno del Distrito Federal, estos deberán informar al Congreso de la Unión sobre el Estado que guardan sus ramos, sin que por ello, no dejen de llevarlo a cabo en el momento que cualquiera de las dos Cámaras por separado se lo requiera. Esta obligación se hace extensiva a los Titulares que conforman los órganos de la Administración Pública Paraestatal.

Por otra parte, queda establecido que en casos extraordinarios o de duda sobre la competencia de determinado asunto, que corresponda despachar al Ejecutivo por conducto de las Dependencias o Entidades Paraestatales, el Presidente de la República lo resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponderá atenderlo. Entre ellas es obligada la cooperación de información respetando las normas que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Respecto al Título Segundo, artículo 26, creemos conveniente que el artículo subsiguiente quede referido en forma textual, tal y como aparece en la Ley en comento, por lo que se transcribe a continuación:

TITULO SEGUNDO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA
CAPITULO II

De la competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

Art. 26° Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Departamento del Distrito Federal.

Con base al nombre de cada Secretaría de Estado partimos de la idea de cuales son las actividades que desempeña cada una de ellas. Por tanto, omitiremos especificar cuales son las funciones, objetivos y atribuciones de cada una de ellas. (97)

TITULO TERCERO

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

CAPITULO ÚNICO

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Finalmente, este título se integra de los artículos 45 al 50 todos ellos referidos a la Administración Pública Paraestatal por lo que creemos conveniente citar también en forma textual el primero de ellos.

Art. 45º Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios,

(97) No sin antes hacer la recomendación para consultar los artículos 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la edición más reciente de 1996 para ampliar sobre el tema.

cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Del mismo modo, se enumeran a las empresas de participación estatal mayoritaria.

No entraremos a la enunciación de sus requisitos en forma explícita solo diremos que en estos últimos artículos queda establecido la forma de su constitución, según sean empresas de participación minoritaria o mayoritaria y los fines para los cuales se crean, *verbi gratia*; los Fideicomisos que se crean para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional en los que por Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda como Fideicomitente único la administración pública centralizada, en los casos en que interviene el Gobierno Federal.

En cuanto a la forma en que las organizará el Presidente de la República, se menciona que se aglutinarán por sectores definidos, en los que una Secretaría de Estado fungirá como Coordinadora o Cabeza de Sector, ya que por la esfera de su competencia así conviene hacerlo. Ejemplo de esta esquema de organización lo encontramos en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que sectoriza a Entidades Coordinadas, órganos desconcentrados y órganos descentralizados como son: Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. de C.V. (Conasupo); Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V., (Boruconsa); Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco); Productora Nacional de Semillas (Pronase); Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (Pronabive); Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (Inca-Rural); Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (Inifap); Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), entre otros.

Consideramos pertinente citar en forma textual el artículo 50 de la Ley en comento y estimamos que lo dicho en esta parte de nuestra investigación, amerita mayor profundidad en el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como su difusión hacia el gobernado.

Art. 50° Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto financiamiento, control y

evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector.

Arts. 51º a 56º Derogados.

La anterior ley escuetamente resumida, consta de seis artículos transitorios y ocho más que se adicionaron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, en relación con las reformas a la presente Ley de misma fecha.

Describiremos ahora algunas características de la administración pública, previo al estudio de otra de las leyes principales en la misma materia para el caso de nuestro país, nos referimos a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Con base en lo dicho, deducimos que la administración pública actúa, no arbitrariamente, sino de suyo en un marco jurídico que fundamenta legalmente sus actividades en su relación con los gobernados. El límite lo señala la ley, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter legal. Conviene señalar que el principio de legalidad lo observamos cuando:

a) Hay sometimiento de la actividad administrativa a la ley y b), Existen limitaciones en el actuar de los titulares de los órganos de la administración pública. Así, la legalidad es el conjunto de normas de derecho que se imponen a la Administración en forma general, la violación a este principio implica la ilegalidad y arbitrariedad de la misma; no debemos olvidar esta idea fundamental que guía nuestro trabajo de investigación. Enumeraremos brevemente las funciones y objetivos de la administración pública y de los objetivos esenciales de ella.

“1.- FUNCIONES.

1. De soberanía, defensa y relaciones exteriores, policía e información.
2. Económica. Cuando se relacionan los ingresos y egresos del Estado.

3. Sociales. referidos a la salubridad, urbanismo y redistribución de la renta.

4. Técnicas, educativas y culturales. Investigación, artes, deportes y fomento a la cultura.

II.-OBJETIVOS.

1.- Determinación del comportamiento de los agentes administrativos.

2. El Presupuesto como programa de la Administración para ser eficaz y proporcionar servicios adecuados.

3. La responsabilidad social de los gobernantes y gobernados, precisando la importancia del administrador en el órgano." ⁹⁸

⁹⁸ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo I, p. 84.

2.1.4 La Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Procederemos de igual forma que con la Ley arriba citada circunscribiendo su contenido a los aspectos de mayor relevancia, con el fin de agilizar la lectura y comprensión.

El capítulo primero se conforma de 13 artículos que en *lato sensu* reglamentan lo conducente al artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la organización, funcionamiento y control de las entidades Paraestatales de la administración pública federal, las que han quedado determinadas en los comentarios a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se menciona que las universidades e instituciones de educación superior autónomas, se regirán por leyes específicas, lo mismo acontecerá con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor; éstas últimas quedan excluidas del ordenamiento en comento. También se enlistan otra serie de organismos que no citaremos, no por carecer de importancia sino porque no es el objetivo principal que pretendemos abordar.

En esta parte, se reafirma la importancia de las áreas prioritarias y estratégicas contenidas en los artículos 25, 26 y 28, constitucionales. Asimismo se especifica que las Entidades Paraestatales que formen parte del Gobierno del Distrito Federal, se sujetaran a la presente Ley, reafirmando que es responsabilidad de los Titulares de las Secretarías y del Gobierno del Distrito Federal el establecimiento de las políticas para el desarrollo en general.

Es importante mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en los Órganos de Gobierno o Consejos de Administración que rijan a las entidades Paraestatales, y son parte de sus obligaciones de éstas últimas informar al Sector que las engloba; sin que por ello, pierdan su autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto. Dos aspectos más se precisan, el primero, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará cada año en el Diario Oficial de la Federación, la relación de Entidades Paraestatales que continúen formando

parte de la administración pública; reafirmandose que las violaciones a la presente Ley se sancionaran en términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos a través de la Ley de la materia.

El capítulo segundo consta de dos secciones la "A" y la "B", la primera, trata los aspectos de la constitución, organización y funcionamiento de los Organismos Descentralizados, que consta de diez artículos y la segunda, sobre la obligatoriedad del Registro Público de los Organismos Descentralizados que se integra de dos artículos.

Los aspectos que citaremos son mínimos como: la exclusión de las Sociedades Mercantiles puntualizando que no tienen el carácter de Entidades Paraestatales, que las empresas en las que participe el Gobierno Federal, deberán tener por objeto la explotación de las áreas prioritarias y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá enajenarlas cuando no lo cumplan a propuesta del Poder Ejecutivo Federal.

Mención especial merece el hecho de afirmar que la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, se sujetaran a sus estatutos emitidos a través de su Consejo de Administración o Junta de Gobierno: el que tendrá que reunirse cuando menos cuatro veces al año y que será presidido por el Coordinador Sectorial respectivo.

En cuanto al capítulo cuarto, solo diremos que se forma con cinco artículos que van del 40 al 44 y contemplan lo relacionado a los Fideicomisos Públicos respecto de sus tres elementos: Fideicomitente, Fideicomisario y Fiduciario.

Por lo que respecta al capítulo quinto, también diremos que consta de 5 artículos que en lo general versan sobre el desarrollo y la operación de las Entidades Paraestatales y creemos conveniente citar parcialmente cuando menos el artículo 46°.

Art. 46° Los objetivos de las entidades Paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinador de Sector, y en todo caso se contemplarán:.."

Los artículos 47° al 59° nos ilustran sobre estos dos aspectos en forma amplia y profunda.

Finalmente, el capítulo sexto trata aspectos relacionados con el control y la evaluación de los organismos descentralizados, también creemos conveniente citarlo a la letra.

Art. 60° El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Los artículos 61° al 68° continúan tratando los mecanismos que encabeza este último capítulo. Esta ley se complementa con ocho artículos de carácter transitorio.

A esta altura de la investigación reiteramos que el tratamiento dado a las dos Leyes antes mencionadas por parte nuestra, no es la más apropiada, pero que nos vimos en la necesidad de recurrir al uso de las leyes para que quien se interese en la administración pública desde su marco jurídico, tenga referencias básicas para saber donde consultar aspectos de su interés.

2.1.5 Las Formas de Organización Administrativa.

De conformidad con el régimen del Estado Federal Mexicano la administración pública se desenvuelve en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; cada uno cumple su función a través del Poder Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, el Gobernador de la entidad federativa y el presidente municipal (Alcalde o Edil municipal) respectivamente, auxiliados por otros servidores públicos. Cada nivel de Gobierno tiene su propia personalidad jurídica.

También son tres las principales formas administrativas de ejercer el control por parte del Poder Ejecutivo en cada uno de sus niveles de gobierno, en relación a los órganos que conforman a la administración pública mexicana: Centralizada, Descentralizada y Desconcentrada.

a) La Centralización. Implica la dependencia directa de un centro común a todo, de un poder central facultado para asumir sobre los demás órganos que lo componen.

Según el Art. 90 constitucional la administración pública federal será centralizada y Paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En la centralización administrativa siempre hay un poder último de decisión localizado en otro más reducido.

La relación jerárquica implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, dichos poderes, que se refieren a la persona titular del órgano jerárquicamente mayor se notan en los siguientes actos según Gabino Fraga:

- " a) Poder de nombramiento.
- b) Poder de mando.
- c) Poder de vigilancia.
- d) Poder disciplinario para calificar competencias.
- e) Poder de revisión"⁹⁹

"La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización, ... en ella los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre los asuntos de ..." ¹⁰⁰

Aunque hay personas a las que se les delega la función de resolver los problemas en los estados y municipios que actúan como Delegados Estatales, éstos evitan tomar decisiones importantes sin antes consultar al titular de la Dependencia en oficinas centrales.

El poder central está facultado para vigilar y controlar a las Entidades Paraestatales según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sectorizándolas según su campo de actuación.

Nos unimos a la idea de que: "La centralización de la administración pública federal dirige los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos". ¹⁰¹

Por último, complementamos expresando que: "Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los Convenios de Coordinación con las entidades federativas..." ¹⁰²

⁹⁹ Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 167.

¹⁰⁰ Faya, Viesca Jacinto. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Pag. 44.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 195.

B) La Descentralización. A través de ella se crean entes autónomos de competencia específica y limitada administrativamente.

En el caso mexicano cuando hablamos de descentralización la identificamos con la administración pública paraestatal, lo que no necesariamente es verdadero, ya que ésta es una característica de los organismos descentralizados que forma parte de la primera y tiene como características que los entes poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; además, de un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

La descentralización puede hacerse por región, grado, territorio, razones técnicas o de servicios, lo importante es señalar que tiene por objetivo el ejercicio de funciones propias en el manejo de ciertos problemas.

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna un limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa." ¹⁰³ *Verbi gratia*, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) sectorizado por la secretaría de educación pública.

En cuanto a las características de la descentralización administrativa mencionaremos solamente algunas.

- a) Autonomía orgánica de sus elementos;
- b) La política de organización y dirección es conducida por autoridades distintas a las del poder central; aunque en ocasiones los nombramientos se proponen por parte del titular del Sector.

¹⁰³ Faya, Viesca Jacinto, *Op. Cit.*, p. 46.

c) No afecta la congruencia y el orden de la administración pública federal, por el contrario, trata de que sea más eficiente.

Complementaremos recordando que el patrimonio de las entidades Paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del mismo.

C) La Desconcentración. Mediante ella el poder público central otorga ciertas facultades a los órganos sin perder la superioridad jerárquica, solamente para efectos de su mejor desarrollo.

No poseen patrimonio ni personalidad jurídica, tampoco manejan directamente sus recursos y no tienen capacidad de dirección autónoma. La figura de la desconcentración poco a poco va perdiendo terreno por las escasas ventajas que ofrece; sin embargo, ella permite una mejor coordinación administrativa y apoyo a los órganos centrales al disminuir su carga de trabajo. Por ejemplo, el órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, creado para apoyar en aspectos de la producción y productividad agropecuaria.

CAPITULO III

EL GOBERNADO ANTE LA ADMINISTRACIÓN

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3.1 PROEMIO

Previo al examen de los medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública, habremos de sentar otros conceptos básicos que coadyugarán a la mayor comprensión de nuestra investigación, posteriormente conoceremos las defensas que como administrado posee.

"En la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber son: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación" ¹⁰⁴

A nosotros interesa la última de ellas que consiste en aquellas que se establecen entre dos niveles; por un lado, los órganos estatales que actúan como gobernantes y por el otro, el gobernado .

Las autoridades desempeñan actividades de gobierno que se caracterizan por ser unilaterales, imperativas y coercitivas. La concurrencia de estas tres características constituye el acto autoritario o de gobierno; diferente al administrativo que hemos definido con antelación.

Muchas han sido las ocasiones en que hemos mencionado la palabra gobernado sin establecer una definición formal hasta el momento. Por ello, es tiempo de hacerlo a partir de la teoría del juicio de amparo que define las siguientes especies: Gobernado es

"a) toda persona física en lo individual;

b) Las personas morales o personas jurídicas colectivas de derecho privado, tales como sociedades mercantiles y asociaciones civiles;

c) Las personas morales de derecho social, encontrando en este grupo de gobernados a los sindicatos;

ch) Las personas morales oficiales, entendiéndose por tales a cualquier entidad gubernativa u órgano de Estado;

¹⁰⁴ Burgoa, Orihucla Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Pag. 167.

d) Las empresas Paraestatales, tales como Petróleos Mexicanos, verbigracia¹⁰⁵

Naturalmente que nuestro estudio va dirigido a las personas físicas o individuales sin menoscabo para poder utilizarlo por quienes requieran defenderse de los actos de la administración pública con independencia de su personalidad jurídica.

En adelante daremos pauta para conocer el instrumento principal a través del cual el gobernado, administrado o particular puede hacer uso, para poder impugnar aquellos actos de la administración que le parezcan ilegales y afecten su persona, posesiones o propiedades.

Nos referimos al **recurso administrativo** cuyo significado más genérico al descomponer la primer palabra resulta así: re-curso, o sea, un volver, retomar o iniciar nuevamente un camino. en este caso el acto administrativo que motiva al particular a accionar sus defensas jurídicas en contra de resoluciones administrativas que violen o transgredan sus derechos personales o reales.

El fundamento de la existencia de los recursos administrativos se basa en el lógico ofrecimiento de los administrados para posibilitar su defensa ante el gobernante y que a partir de ahora tendremos oportunidad de estudiar.

¹⁰⁵ Del Castillo, del Valle Alberto. LEY DE AMPARO COMENTADA. Pag. XIII.

3.1.1 La Revocación, Revisión y Reconsideración.

Es conveniente señalar que la reciente Ley Federal del Procedimiento Administrativo derogó en algunas materias y trastocó los recursos que existía y que tendremos oportunidad de analizar, pero vistos como antecedentes a la iniciación de la vigencia de la ley en comento, son útiles a fin de conocer cual era su aplicación y hacer notar que algunos de ellos continúan siendo de aplicación para el gobernado que decida continuar el procedimiento iniciado con base en éstos.

A) La revocación. Anteriormente hablamos dicho que: " Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad." ¹⁰⁶

Se caracteriza porque es un acto que puede solicitar en forma autorizada el gobernado, puesto que visto como un medio de defensa propiamente, resulta de impugnar las resoluciones de la administración pública y por tanto, es menester conocer en que consiste esta primera posibilidad de autodefensa.

Otra anotación pertinente es que: "Generalmente la revocación solo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de *tracto sucesivo*, o sea, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieran realizado" ¹⁰⁷

La revocación en sí misma es otro acto administrativo que afecta a otro acto anterior válido en principio, pero que a partir del nuevo lo deja sin efectos a petición del gobernado. La revocación administrativa es manifestación de la voluntad del administrado o bien de la administración pública, es también constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o

¹⁰⁶ Acosta, Romero Miguel. Op.Cit., p. 660.

¹⁰⁷ Idem., p. 661.

total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos personales o de interés público.

"El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general".¹⁰⁸ En el caso de que el particular lo solicite procede su estudio y deberá recaer el Acuerdo correspondiente.

Aparece, como una "sanción" al incumplimiento del contenido del acto administrativo original que pudo haber sido contrario a la ley, y cuya decisión por parte de la propia autoridad o del gobernado afectado para extinguir en forma anticipada los efectos del acto administrativo que no se retrotraen." La revocación afecta los actos que nacieron válidos y luego por causa superveniente conviene retirar del mundo jurídico".¹⁰⁹

A *grosso modo* enunciaremos los elementos que sirvan para identificar a la revocación, vista como recurso administrativo:

- a) Una decisión del gobernado manifestada legalmente,
- b) Reconocimiento de la administración del error cometido al afectar al particular o allanarse a la petición del gobernado.
- c) Extinción de un acto administrativo anterior, válido y eficaz de manera anticipada al tiempo pactado.
- d) Motivada por causas supervenientes de interés personal.

Podríamos atrevernos a decir que la nulidad es lo más parecido a la revocación si intentásemos una comparación estéril, cuya única coincidencia es que ambos se basan en el interés particular de promoverlo como defensa contra el acto.

¹⁰⁸ Serra, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 359.

¹⁰⁹ Díez . Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Pag. 190.

Sin duda el acto revocatorio esta autorizado por la misma ley y también inspirado en razones de interés general o privado contrario al acto que se desea extinguir. De ninguna forma se puede considerar la rectificación que haga la administración pública de un acto como una revocación, si se corrigen errores de cálculo, faltas de ortografía, etc.; ella no es infalible por eso existe la posibilidad de reparar la equivocación.

Una regla general respecto a este medio de defensa es que los actos, deben ser revocados por los mismos funcionarios que lo emitieron si están facultados o por sus superiores jerárquicos inmediatos. En ambos casos se tramita a petición de la parte afectada cuando se desea extinguir el acto anterior.

La revocación no queda al arbitrio de la administración sino que debe estar fundada y motivada para ejercitarse, lo que en otro momento denominamos el principio de actuación legal de la Administración, en consecuencia, es la ley quien crea la respectiva competencia a todos los órganos de la Administración para que se puedan revocar los actos administrativos apegándose en todo a la legalidad.

Cabe mencionar que algunos actos no son susceptibles de ser revocados como aquellos que producen efectos instantáneos, los obligatorios o vinculativos. Cuando el acto generó derechos estos deben ser indemnizados.

"La revocación de los actos administrativos debe hacerse en forma expresa y categórica que no deje lugar a dudas sobre cual es el propósito de la administración pública..."¹¹⁰.

Estamos en presencia de la revocación como medio de defensa cuando el gobernado desea extinguir los efectos iniciales y solicita a la Administración su término o suspensión, por causas ilegales que él considera le afectan.

¹¹⁰ Serra, Rojas Andrés. Op.Cit., p. 341.

Haremos ahora algunas precisiones de la revocación respecto a otras figuras que pudieran confundirse con ella. Es diferente a la anulación porque ésta última es: "La eliminación de un acto jurídico inválido del mundo del Derecho y la revocación significa el retiro de un acto válido..." ¹¹¹

La anulación tiene efectos declarativos y opera en forma retroactiva, por su parte la revocación es constitutiva y produce efectos a partir del acto revocatorio. Para diferenciarlos se dice que: "La declaración es la nulidad del acto inválido; la constitución es el acto revocatorio, que crea una situación jurídica distinta al acto válido que revoca." ¹¹²

Un ejemplo del clásico recurso de revocación lo encontramos en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en el Art. 158: "Los particulares podrán presentar en los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción, el recurso de revocación de la misma."

Podemos afirmar sin temor que la revocación priva de efectos al acto original, por falta de coincidencia fundada legalmente con el interés privado. Es ella una medida excepcional cuya limitación proviene de principios jurídicos que protegen los derechos del gobernado, sin que la Administración pueda quedar atada, solo cuando el interés general lo justifique plenamente.

B) La Revisión. La revisión de los actos se efectúa dentro y por la Administración posibilitando que el acto administrativo sea susceptible de ser modificado, sustituido y hasta eliminado; en virtud de otro posterior en el seno mismo de la Administración por el mismo órgano del que emana o por otro superior. Ello puede presentarse por iniciativa de la propia administración pública o a instancia de parte afectada.

¹¹¹ Olivera, Toro Jorge. *Op. Cit.*, p. 209.

¹¹² *Idem.*, p. 210.

Existe un "principio de mutabilidad y disponibilidad de la administración sobre sus propios actos" ¹¹³, se traduce en que aquellos actos que son contrarios a la ley deben forzosamente ser revisados por el órgano que los emitió, el superior jerárquico o bien un órgano superior.

Al traducir el principio nos damos cuenta que cuando la Administración reconoce y concede derechos es difícil que pueda volver a desconocerlos en relación a los particulares.

Encontramos que este recurso administrativo tiene varias clasificaciones que enunciaremos a continuación:

a) Revisión de oficio por la administración. "Elo supone la adopción de un procedimiento que desembocará en un acto contrario, por el que la administración, por propia iniciativa retira del mundo del derecho un acto anterior." ¹¹⁴ En este caso la razón es por falta de legalidad del acto administrativo, inclusive por razones de oportunidad y conveniencia.

b) Revisión a petición del particular. Conocida como petición a instancia de parte o rogada."Implica el desencadenamiento de un procedimiento, cuyo inicio ha sido solicitado por el particular que trata de conseguir que se elimine o altere, según la voluntad expresada en el recurso..." ¹¹⁵

Podríamos mencionar el caso de solicitar la suspensión del acto temporalmente, para proteger sus intereses, que puede ser aceptada y acordada por el órgano que la emitió o uno superior. La intención es que el superior jerárquico revise los actos del inferior, que perjudican al gobernado a petición de él mismo. Es de suma utilidad para el caso del juicio de amparo en el que se pide para evitar que se ocasione un daño o perjuicio irreparable.

¹¹³ Martín, Mateo Ramón. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 393.

¹¹⁴ Idem., p. 395.

¹¹⁵ Idem., p. 395.

El recurso de revisión se interpone frente a los actos firmes, actos para los cuales ya ha transcurrido los plazos establecidos por la ley y que van de 5 a 15 días según la materia específica que lo legisle.

En España se conoce como recurso de alzada al interpuesto ante el superior jerárquico del que dictó el acto recurrido o reclamado, solicitando su eliminación o modificación.

Podemos asegurar que en México la administración pública no revisa de oficio sus actos, sino que es necesario que el administrado por él mismo, establezca la relación en contra de una Resolución, solicitando se revise el acto administrativo para que en caso de ser válido, recibir la compensación correspondiente a la conducta administrativa ilegalmente emitida.

Se puede pensar que la revisión de oficio no es propiamente un recurso administrativo, ya que el origen de su iniciativa debiera provenir de la propia Administración; sin embargo, el gobernado al establecer una relación contraria con ella, la obliga a revisar nuevamente sus actos y en caso de no hacerlo, el particular tiene el derecho de solicitar la intervención de un tercero ajeno al conflicto para que la administración no sea juez y parte en la resolución administrativa producto de la revisión, como puede ser asistir a lo contencioso administrativo.

El recurso de revisión tiene por objeto volver a investigar el acto administrativo dictado por el órgano de la administración que tuvo competencia para hacerlo, éste es posterior a la decisión definitiva en la respectiva instancia. El acto administrativo se debe revisar porque pudo haberse hecho injustamente, con dolo o una arbitrariedad. Es un recurso de alguna manera excepcional porque se interpone a través de razones fundamentadas en hechos objetivos.

Al respecto se dice que: "El recurso de revisión tiene como característica fundamental el interponerse frente a actos firmes, es decir, actos para los que han transcurrido ya los plazos

ordinarios de recurso; sin embargo, las circunstancias especiales que median en estos casos aconsejan la apertura de un plazo excepcional." ¹¹⁶

En realidad es poco lo que pueda decirse en relación a este recurso administrativo, puesto que su máxima utilidad se lleva a cabo en los procesos judiciales formalmente establecidos en contra de la administración por el gobernado, como es el caso del juicio de amparo en materia administrativa, sin embargo, cobró más importancia con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

C) La Reconsideración. "Mediante este recurso administrativo se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional." ¹¹⁷

Al respecto diremos que es muy socorrido en la práctica aunque formalmente no es un recurso, porque la autoridad administrativa solamente esta "obligada" a dar una respuesta por escrito y en breve plazo de 4 meses al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un examen de fondo del acto cuyo retiro se solicita.

La reconsideración se funda en el derecho de petición del artículo 8º, constitucional y son aplicables a la revisión jerárquica los actos administrativos cuando no concurren los elementos del mismo, que ya hemos visto en páginas anteriores.

Difícilmente en términos reales la reconsideración como recurso administrativo produce efectos importantes, además, lo encontramos en diferentes leyes dándole cada una un enfoque, sino diferente, al menos disímil.

Es el caso de la Ley Federal sobre Monumentos, Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 55º, que a la letra dice: "Cualquier infracción a esta ley o a su reglamento, que no este previsto en este capítulo, será sancionado por la autoridad competente

¹¹⁶ Martín, Mateo Ramón. Op. Cit., p. 381.

¹¹⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 438.

con multa de cien pesos, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración e los términos del reglamento de esta ley".

No obstante, es un recurso ordinario para efectos legales que intenta agotar la vía administrativa ya que se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución, que agravia o perjudica al gobernado.

"El recurso de reconsideración administrativa se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo." ¹¹⁸

Otro ejemplo sobre la aplicación de este recurso administrativo lo encontramos en la Ley Federal sobre control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.

El artículo 13º, párrafo primero, dispone que: "Las personas que se consideren afectadas por las resoluciones que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrán solicitar dentro de los 15 días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación, en los términos que en lo conducente señale el Código Federal de Procedimientos Civiles, la reconsideración de dichas resoluciones acompañando los elementos de prueba que estime pertinentes. Dicho recurso debe interponerse por escrito, ante la propia Secretaría, que podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios para mejor proveer. En el escrito de reconsideración ..."

Dos aspectos presenta la reconsideración: cuando la ley la establece como un recurso y cuando no se haya formalizada como tal. Otras leyes que la mencionan son: Ley Federal de Expropiación Art. 5º, y el artículo 124, en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, antes Ley Federal de Aguas.

¹¹⁸ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., T. II, p. 569.

3.1.2 La Petición, Reclamación o Inconformidad y Queja.

A) La Petición. Para explicarla habremos de recurrir al Art. 8º, constitucional que dice: Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo en breve término al peticionario.

No podemos hablar del derecho de petición en sentido estricto como un recurso administrativo del gobernado. Se entiende del artículo que la autoridad administrativa está obligada a contestar que no necesariamente a retractarse del acto administrativo emitido.

Tampoco es propiamente un acto administrativo: "...pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve al peticionario, pero ni tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita".¹¹⁹

Al respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido: "Las garantías del artículo 8º Constitucional tienden a asegurar un proveído, sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido".¹²⁰

Una ejecutoria dice: "Atento a lo dispuesto por el artículo 8º, constitucional, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presente un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional".¹²¹ El mismo tiempo señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para resolver sobre la impugnación de una resolución administrativa mediante el recurso de revisión.

¹¹⁹ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. T. II, p. 564.

¹²⁰ Idem., p. 565.

¹²¹ Idem.

Asimismo, resulta conveniente reafirmar lo anterior con otros criterios jurisprudenciales que ha establecido el plazo para la contestación por parte de los gobernantes para el gobernado, referido al concepto "**breve término**" que se consigna en el artículo constitucional en comento, para ello es conveniente referirse a las siguientes ejecutorias.

PETICION, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO. La expresión "breve término", a que se refiere el artículo 8º constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

Otra ejecutoria establece lo siguiente en relación al tiempo de contestación para el artículo en cita.

PETICION, DERECHO DE. "BREVE TERMINO". La garantía que se consagra en el artículo 8º, constitucional tutela el derecho de los particulares para que les sea contestada toda petición que eleven a las autoridades, en breve término y, si la demanda de amparo se promueve antes de transcurridos cuatro meses desde la presentación del escrito que no ha sido contestado, y no existe motivo alguno para considerar que no pudo haberse dado debida respuesta en dicho lapso, existe violación al artículo octavo constitucional en perjuicio de la parte quejosa, pues las características de la petición son las que determinarán el término para que se estime violado dicho precepto e inclusive éste podría ser computado en días, si la naturaleza de la solicitud así lo exige. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1966/88. Sergio Castillo Figueroa. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

La garantía que consagra el artículo anterior no consiste en la simple tramitación y resolución de las peticiones, sin las formalidades y requisitos que exigen las leyes respectivas, sino que impone a la autoridad la obligación de resolver por escrito toda petición hecha por el gobernado mediante un acuerdo dado a conocer en breve.

El antecedente más remoto de este derecho de petición lo encontramos en el Art. 37, del Decreto Constitucional de Apatzingan que señalaba lo siguiente: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".¹²²

El derecho de petición, consiste en la facultad que tiene todo gobernado de dirigirse al gobernante solicitándole algo, y el deber recíproco de quienes ejercen el poder público de contestar por escrito lo acordado.

Es indudable que si alguien no sabe escribir existe una forma de hacer el pedido mediante un acta levantada por el gobernante. La forma pacífica y respetuosa de ejercer este derecho dará al administrado facilidad en la contestación.

Para el caso de utilizar el derecho de petición como recurso el gobernado habrá de exigir al gobernante que éste se conteste por escrito, se le dé a conocer y emita en un tiempo corto. La falta de respuesta por parte de la Administración produce una actitud negativa o al menos irresponsable, si lesiona al administrado en sus intereses.

Aunque como dice Andrés Serra Rojas: "Hay numerosas cosas en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirle la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos".¹²³

¹²² Rabasa, O. Emilio, Op. Cit., p. 39.

¹²³ Serra, Rojas Andrés, Op. Cit. Tomo II, p. 389.

A esta falta de contestación se le conoce como silencio administrativo y ella produce efectos jurídicos generalmente en contra de los particulares. Es el caso del Art. 37, del Código Fiscal de la Federación 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 rectifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interpondrá los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras que no se dicte la resolución o bien esperar a que éste se dicte".

Inclusive la falta de contestación a una petición del gobernante debidamente formulada en un término de 30 días naturales, lo posibilita a que recurra al Tribunal Contencioso Administrativo según el artículo 21º, fracción III, de la Ley de ése Tribunal. Sobre el tema hablaremos adelante.

Se define al silencio administrativo como: "Una presunción legal, una ficción que la ley establece en perjuicio del particular..."¹²⁴ Sin embargo, existe una diferencia entre el silencio administrativo y el derecho de petición, el primero, es la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia negativa o positiva que la Ley le da; el segundo, es una garantía individual que le permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad administrativa gobernante con la consecuente obligación de responderle en menos de cuatro meses.

También se afirma que el silencio administrativo no resuelve ningún problema de interpretación de voluntad de la administración pública, porque ésta no existe; "... tan solo es una ficción legal de efectos jurídicos dados a la inactividad frente a una pretensión."¹²⁵ Al no resolver la autoridad hay una denegación del derecho reclamado o a la petición realizada, la pasividad o incertidumbre produce generalmente la respuesta negativa.

¹²⁴ Martínez, Morales Rafael, Op. Cit., p. 238

¹²⁵ Olivera, Toro Jorge, Op. Cit., p. 170.

La falta de diligencia de los actos de los funcionarios de la administración pública en ocasiones produce consecuencias lesivas al gobernado como la mencionada con antelación, los titulares de ella, tienen la función de resolver las cuestiones planteadas por parte de los particulares; pero puede suceder que se tarden en hacerlo, y que una vez hecha ésta sea negligente, de mala fe o ilegal. En estos casos habrá de hacerse uso de los recursos administrativos precedentes.

Pudiera suceder que un administrado dirige una petición al gobernante, si éste se allana a lo pedido, no hay dificultad; si pone un rechazo formal, el administrado puede dirigirse al juez. si fuere el caso, impugnando la resolución y si aquella no responde, deja al gobernado en estado de indefensión pues normalmente no sabe que hacer en estos casos.

B) La Reclamación o Inconformidad.

La Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 18º y 19º previene que las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte en relación a dichos bienes, podrá ser reclamada ante la autoridad administrativa o ante la autoridad judicial de acuerdo con las reglas que en el mismo artículo se establecen y que en resumen son: "...que el recurso se haga valer ante la misma autoridad que lo haya dictado dentro de los 15 días siguientes a la notificación y que la autoridad podrá mandar practicar de oficio estudios y diligencias que estime oportunas, y desahogadas las pruebas dentro de los 10 días siguientes en que se dictó la resolución correspondiente."¹²⁶

En la Ley Federal de Estímulo al Deporte encontramos también presente el recurso de inconformidad; pese a ello no entraremos de lleno al análisis de todas las leyes que lo contengan. Lo básico es saber de su existencia en diversas disposiciones legales y la dispersión en cuanto a los tiempos que señalan para su interposición.

¹²⁶ Fraga. Gabino. Op. Cit., p. 442.

C) La Queja

Sin lugar a dudas que la queja como recurso formal solo se concibe en el transcurso de un proceso judicial, pero desde el punto de vista de recurso administrativo carece de eficacia real capaz de producir consecuencias legales en favor del gobernado. Esta en materia procesal se encuentra en diversas disposiciones legales como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en los artículos del 723 al 727, que en términos generales no dice que es procedente cuando un juez niega personalidad a un litigante, respecto de las interlocutorias dictadas para la ejecución de la sentencia, contra la denegada apelación y en los demás casos fijados en la ley. El plazo establecido para promoverla es dentro de las 24 horas que sigan al acto reclamado.

También en la Ley de Amparo se consagra como un recurso en los artículos 95 al 101, dentro de los que se señalan expresamente los casos en los que ésta podrá ser atendida respecto de contra que tipos de actos y autoridades es aplicable, así como los plazos para interponerla que variaran atendiendo a el caso concreto que se estudie y corresponde al superior jerárquico respectivo, resolvería en los dos casos antes citados.

La queja en materia administrativa vista como un tipo de medio de defensa o recurso administrativo en general, es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o Contencioso Administrativa, ésta se plantea y resuelve ante el propio órgano que emitió el acto administrativo lesivo hacia el gobernado. Cuando se trata de un acto administrativo emitido por alguna Secretaría de Estado es común encontrar en su Reglamento Interior los recursos administrativos correspondientes, aunque con procedimientos disímiles para llevarlos a cabo o bien apoyadas en disposiciones legales de aplicación supletoria a la ley federales.

No obstante de ser la queja el "medio de defensa" de relativa facilidad de acceso para el administrado, en contra de actos que afectan su persona o que incluso lesionan sus intereses, no es común su utilización. Se manifiesta en forma verbal o escrita por la persona interesada y

actualmente existen Sistemas como el de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que las atiende vía telefónica (Sistema de Atención a la Ciudadanía, "SACTEL"), y las turna a la Dependencia que corresponda, acorde con la naturaleza de la misma.

La imagen que de la Administración se tiene como producto de la falta de sensibilidad y criterio de sus servidores públicos ha desanimado al gobernado, en relación a la poca efectividad que puede tener el hecho de recurrir a este procedimiento para corregir actos administrativos formalmente realizados.

Es común que ella se utilice con la intención de corregir conductas groseras o irrespetuosas de servidores públicos que tienen el trato directo con el administrado, recordamos que de ninguna formas se pretende profundizar el estudio de éstos comportamientos. Pensamos que -no en todos los casos-, es un "desahogo o venganza" del gobernado en contra de una deficiente atención del servidor público a sus peticiones.

3.1.3 La Oposición, Reposición y Rectificación.

A) La Oposición. Generalmente este recurso administrativo sirve una vez que el acto administrativo se encuentra en la fase de ejecución del procedimiento, es decir, una vez que la administración pública basada en el principio de legalidad actúa en contra del gobernado a fin de hacer efectivo el cumplimiento de la ley en determinada materia que perjudica al Estado como persona jurídica.

Es limitada la utilización de este recurso administrativo puesto que su uso se restringe al campo fiscal, en donde: "Puede ser interpuesto por quienes hayan sido afectados por el procedimiento ejecutivo y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido, que el procedimiento ejecutivo no se ha ajustado a la ley o que se afectan el interés jurídico de terceros."¹²⁷

La anterior situación es práctica común para muchos de los gobernados cuando acuden a la Administración, oponiéndose al cobro excesivo o indebido de determinado servicio prestado por el Estado como la energía eléctrica, el agua potable, el alumbrado público, etc., y no solamente los directamente perjudicados sino que lo importante de este recurso administrativo, es el uso que pueden hacer los terceros afectados por una resolución administrativa, que en principio va dirigido a una persona en especial y tiene repercusiones en otras no involucradas en el problema original, y que ven afectados sus intereses por el acto administrativo emitido.

B) La Reposición. Se caracteriza como todos los recursos administrativos que hemos venido estudiando, porque es previo a la intervención de un Tribunal Contencioso Administrativo.

se da frente a actos que deberán ser resueltos por el mismo órgano que dictó la resolución que es objetada por el gobernado, también conocido por el: "...recurso ordinario

¹²⁷ Idem., p. 441.

Interpuesto ante la propia autoridad que dictó el acto, solicitando de ella su revocación o modificación por un acto.¹²⁸

En términos generales es difícil que la Administración cambie una resolución, puesto que antes de emitir el acto generalmente se cuida de que cumpla con todos los elementos indispensables para que este sea dictado conforme a Derecho.

Pero no por ello, el gobernado debe confiar en la mayoría de los actos emitidos por la Administración, sino que su obligación debe ser el revisar que los actos administrativos emitidos mediante resoluciones firmes o definitivas invariablemente se ajusten a la ley.

El recurso de reposición de alguna forma lo que pretende es la modificación parcial del acto administrativo en cuanto perjudica al interesado o terceros afectados por la resolución del órgano que lo emitió.

Es muy posible que quien emitió un acto ya ejecutado pueda revertirlo a favor de quien fue dañado, la Administración tiene la obligación de volver las cosas a su estado anterior en la medida que sea posible hacerlo para repararle al gobernado el daño ocasionado.

C) La Rectificación. En este sentido no existe legislación que reconozca formalmente a la rectificación como un recurso administrativo, se contempla pero como parte de otros. Por tanto, poco podemos decir sobre el mismo. En el mejor de los casos actúa como un "remedio administrativo" una vez reconocido por el gobernante que el acto posee algún defecto. Puede ser confundido o incluido en algún recurso de los que ya hemos hablado a principio del presente capítulo.

A pesar de no ser reconocido como un recurso administrativo legalmente establecido en favor del gobernado, para nosotros sí es un medio de defensa, y por ello la incluimos con

¹²⁸ Martín, Mateo Ramón. Op. Cit., p. 409.

finalidad de darlo a conocer como una defensa a favor del gobernado para que ejerza la autotutela de sus derechos.

A fin de no dejar incompleto el estudio sobre los recursos administrativos, complementamos el estudio con algunas ideas que resaltan la importancia que tiene conocerlos para beneficio del particular.

Ahora esbozaremos, algunos aspectos complementarios de la justicia administrativa; con el objeto de acentuar la importancia que tienen como algunas de las instancias para la aplicación de medios de defensa efectivos, es decir, de los recursos administrativos de los que el gobernado puede hacer uso en la forma que se ha expuesto.

El juicio de amparo no es materia de la investigación que venimos realizando, por ser un medio complejo que tutela las garantías individuales del gobernado.

Recordemos que el punto de partida para el estudio de los recursos administrativos fue el reconocimiento de un derecho subjetivo del gobernado, cuya esencia la constituía el poder de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.

"El derecho subjetivo está constituido por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: 1º, que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; 2º, que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales y 3º, que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación " 129

Deseamos resaltar que los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración, son los que se relacionan principalmente con los derechos públicos subjetivos. Y

¹²⁹ Fraga, Gabino. *Op. Cit.*, p. 410.

es importante reconocer la existencia de obligaciones para con la Administración, dentro de un marco jurídico establecido, como el pago de impuestos o el cumplimiento del servicio militar.

Volviendo al análisis de los recursos administrativos agregaremos que en una clasificación general se habla de los medios generales: a) medios indirectos: que protegen los derechos de los particulares de la legalidad de la Administración, o sea, las garantías que forzosamente debe brindar un régimen de organización administrativa, conocida como autotutela que la administración lleva a cabo en forma interna y b) medios directos: destinados a satisfacer el interés privado cuando la Administración examina nuevamente la legalidad de sus actos sobre los que el gobernado duda.

Los actos de la administración pública realizados por los servidores públicos se presumen dentro de la esfera de su competencia, pero lo importante es que aceptan prueba en contrario, solo que la interposición, en este caso, de un recurso administrativo, tiene la desventaja objetiva que no suspende la actividad puesto que se suponen realizados en favor de interés público en la mayoría de los casos.

Si hay la posibilidad de causar un daño a la propiedad se podría suspender o por ejemplo en materia fiscal, cuando el deudor garantiza el cobro de un crédito a favor del Fisco.

La interposición del recurso dijimos que no suspende la ejecución del acto reclamado, por regla general y en este sentido la explicación nos la dan de la siguiente manera; "Es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general, como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso..."¹³⁰

¹³⁰ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II, p. 581.

Es relativamente sencillo identificar un recurso administrativo puesto que en él; " ... no hay una controversia propiamente dicha entre la administración y el particular recurrente y porque los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos judiciales." ¹³¹

El recurso administrativo es un medio legal del que dispone el gobernado que se ve afectado en sus intereses por un acto administrativo, con la finalidad de obtener del órgano una respuesta que lo revoque, reforme, anule, modifique, suspenda, rectifique, etc., o en todo caso compruebe la ilegalidad de la resolución.

El órgano puede ser el mismo que lo emitió o un jerárquico superior como ya sabemos, la posibilidad de la administración pública para corregir el acto administrativo emitido estará en función de la petición que el particular realice. El recurso administrativo en definitiva es un medio de defensa legal a favor de los gobernados para que la administración pública revise los actos emitidos en contra de sus intereses.

Desde otro punto de vista se considera como un medio de impugnación: "...que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en un resolución que también tiene el carácter de acto administrativo." ¹³² Asimismo, se le considera como una garantía en favor del particular, para nosotros seguirá siendo un medio de defensa legal previo al establecimiento de un proceso judicial en el que la administración forzosamente habrá de intervenir como parte del proceso una vez iniciado el mismo.

No está por demás reiterar los elementos o requisitos del recurso administrativo:

- a) **Subjetivos:** órgano competente e interesado o recurrente.
- b) **Objetivos:** acto impugnabile o recurrible y fundamento del recurso.
- c) **De la actividad:** lugar, tiempo y forma.

Por su parte Hadel Mostafa formula 5 preguntas respecto al recurso administrativo.

¹³¹ Carrillo, Flores Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Pag. 188.

¹³² Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. 401.

- ** ¿Quién recurre? el particular, administrado o gobernado.
- * ¿Contra qué recurre? Contra un acto administrativo.
- * ¿Ante quién recurre? Ante la autoridad competente para conocerlo.
- * ¿Porqué recurre? Porque lesiona sus intereses y porque la ley lo permite.
- * ¿Cómo recurre? Según el procedimiento previsto para cada recurso" ¹³³

En un intento por orientar al lector sobre una aplicación de los recursos administrativos en la práctica, agregaremos algunos elementos complementarios para resaltar la importancia de ellos.

Para otro gran estudioso del derecho administrativo los elementos de recurso administrativo son los siguientes:

a) Una resolución administrativa que constituya la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile;

b) El particular que interpone el recurso que es a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;

c) Debe afectar al particular, esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo la revisión de un acto que le beneficia;

ch) Debe estar establecido en la ley, indicando nombre del recurrente y el plazo para interponerlo;

d) Plazo para interponerlo, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación que puede ser de 8, 15 ó 30 días naturales según la legislación aplicable a cada materia;

e) Requisitos de forma, la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión, la forma será en todo caso escrita; y por último un:

¹³³ Idcm., p. 402.

f) Procedimiento adecuado, las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no son seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos. Sin embargo, es necesario que se respeten determinadas etapas y garantías del procedimiento;" ¹³⁴ las que se analizarán al estudiar la reciente Ley Federal del Procedimiento Administrativo cuya vigencia inició a partir del 1° de junio de 1995.

Agregamos una obligación de la autoridad de dictar una resolución, puesto que la presentación del recurso administrativo tiene su origen en la garantía constitucional del artículo 8°, al ejercer el derecho de petición.

La resolución habrá de ser manifestada mediante otro acto administrativo que anule, modifique o confirme el acto anterior que se impugnó, debemos insistir que hasta el momento no se trata de una sentencia emitida por un juez, puesto que la decisión es dictada por el mismo órgano que la había resuelto previamente o un superior administrativo jerárquico.

Damos por terminado el estudio de los recursos administrativos que el gobernado tiene frente a los actos de la administración pública, y continuamos con algunas notas complementarias sobre aspectos en materia de justicia administrativa.

¹³⁴ Martínez, Morales Rafael. Op. Cit., Tomo II, 403.

3.1.4. Los Órganos de Justicia Administrativa.

Se dice que: "... estamos en presencia de justicia administrativa cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo".¹³⁵

El actuar de la administración pública esta sometido al derecho, o sea, al principio de legalidad que ya conocemos; cuando la Administración por conducto de sus titulares de los órganos públicos no se conduce conforme a lo que la ley ordena, si así lo considera el gobernado, existen los medios de defensa a su alcance conocidos como recursos administrativos. La justicia administrativa: "Es el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos." ¹³⁶

Es justicia pero únicamente sobre normas administrativas y conductas administrativas que son trasgredidas por el particular y que con apego a lo que la ley pudiera obligarte en determinado momento a favor de la administración o en contra de la misma. Sabemos que: "...el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la administración" ¹³⁷

Los recursos administrativos, recordemos, no originan juicios en sentido procesal, pues en principio, son revisiones generales que de sus actos realiza la propia administración a través de sus funcionarios para enmendar posibles errores. Permite al poder público modificar sus resoluciones a petición del gobernado que se siente afectado por una resolución administrativa. El recurso administrativo esta comprendido dentro de la propia Administración y en el caso de nuestra investigación, dejamos fuera aquellos que se utilizan en un proceso de naturaleza eminentemente jurisdiccional. Todas las actuaciones ilegales de la administración pública que originen un daño al particular pueden ser corregidas dentro de un orden jurídico.

¹³⁵ Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. 400.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II., p. 553.

Queremos resaltar que los recursos administrativos se fundamentan en el derecho del gobernado para que la Administración mantenga un control jerárquico interno, mediante del cumplimiento de principios legales insoslayables.

Los titulares de los órganos de la administración pública son personas susceptibles de cometer errores, el poder público materializado no puede ignorar la ley y de ahí la importancia de conocimiento para el uso de los recursos administrativos, como medios de defensa del gobernado para que puedan ser utilizados en la autodefensa de los derechos por el propio particular.

No está de más mencionar que el administrado puede llegar a la última instancia en la defensa de sus derechos, que pudieran ser las garantías individuales, verbigracia, mediante el juicio de amparo. Para ello, es condición *sine qua non* lo que menciona uno de nuestros socorridos autores: "... la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la procedencia del amparo en materia administrativa, siempre que hayan sido agotados todos los recursos administrativos o medios de defensa de que el particular dispone, en contra de resoluciones administrativas que lo perjudiquen." ¹³⁸ Estamos hablando del caso extremo en que no hay una solución favorable al gobernado y que es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien le otorga protección jurídica. No solamente la Suprema Corte conoce de los juicios de amparo sino también los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pertenecientes al Poder Judicial Federal.

El recurso administrativo primeramente se debe resolver dentro del marco propio e interno de la administración pública en definitiva, llegado el momento en que éste ya no puede ser agotado o resuelto pasa a otra instancia que supone un control externo de la Administración, pero primero "... se somete a la propia organización gubernamental, al mismo funcionario o al

¹³⁸ *Idem.*, p. 555.

superior jerárquico, a quien se solicite enmienda, rectifique o confirme el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general. Es una doble garantía administrativa y jurídica".¹³⁹

El control administrativo de la Administración se realiza mediante:

a) Recursos administrativos establecidos en las leyes administrativas, es pertinente señalar que la vía judicial no empieza sino hasta que se resuelven estos recursos.

b) Procedimientos administrativos o jurisdiccionales, de revocación, nulidad, caducidad, rescisión, etcétera.

c) Procedimientos administrativos de oposición a que aluden algunas leyes administrativas que ya tuvimos oportunidad de conocer.

El medio de defensa más sencillo y conveniente para la defensa de los gobernados, es lógicamente el recurso administrativo; máxime cuando la ley lo establece obligando a la Administración a aceptarlo de conformidad con la normatividad establecida al efecto, para que modifique o restablezca la situación administrativa que ilegalmente perjudique al administrado.

Insistimos en la conceptualización del recurso administrativo porque de aquí parte la idea de darlo a conocerlo a los gobernados, a efecto de poder crear una conciencia sobre las ventajas de su conocimiento y manejo en el desenvolvimiento de las relaciones con la administración pública.

El recurso administrativo es una impugnación legal que hace un particular lesionado por un acto de la administración pública, es decir, se trata de un medio jurídico para poner en marcha el control de la Administración. La razón es simple "Nadie mejor que el propio particular, obligado a la defensa de sus intereses, de utilizar caminos que la ley le brinda para destruir el acto

¹³⁹ *Idem.*, p. 559.

administrativo que le perjudica".¹⁴⁰ El recurso administrativo, no lo olvidemos, es la defensa que antecede a cualquier intervención contencioso administrativa o judicial respectivamente.

En otras palabras, es la defensa legal que tiene el gobernado afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme, suspenda, etc., una vez que el administrado comprueba su ilegalidad o inoportunidad entre otros defectos.

A efecto de no causar confusión diferenciamos entre lo que es un recurso administrativo y un medio de impugnación, ambos desde la perspectiva legal. El primero, se caracteriza porque los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se citarán siguen siendo de carácter estrictamente administrativa; o sea desembocan en un nuevo acto y el segundo, recae en un acto netamente jurisdiccional, es decir, la sentencia.

Lo utilizamos como medio de impugnación por considerar que es la forma más clara de entenderlo en términos generales, pero formalmente existen diferencias sustanciales con el recurso administrativo. La finalidad es comprender que se utiliza el recurso para impugnar actos administrativos ilegales.

De alguna forma el hecho de que la administración pública emita actos contrarios a la ley implica una forma de opresión, que comienza por el desacierto por parte del servidor público titular del órgano que dictó la resolución administrativa; lo que indudablemente denota una deficiente administración pública, la incapacidad de sus funcionarios, falta de técnica, lenta diligencia en respuesta de asuntos oficiales, corrupción, extorsión, abuso de autoridad, son problemas graves que enfrenta la Administración por la falta de capacidad profesional de sus funcionarios en muchos casos.

¹⁴⁰ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo I, p. 560.

Inclusive se habla de una inmoralidad administrativa que provoca la apatía del gobernado para involucrarse con la Administración en la resolución de problemáticas que también a él atañen. Por tanto, el reflejo de la conducta fija en el gobernado es apático cuando pretende autodefenderse de los actos administrativos que lo perjudican.

Es este comportamiento del gobernado que la presente investigación desea resaltar y atacar proporcionando algunos de los elementos mínimos de conocimiento, para que el administrado actúe por sí mismo.

Continuando con nuestra exposición, retomamos lo relacionado al control jurisdiccional de la administración pública, cuya esencia es que cualquier acto de la Administración que lesione un interés del gobernado pueda desembocar al conocimiento de los Tribunales Judiciales Federales y Locales a instancia de los interesados, según sea el caso.

Es conveniente, antes de llegar a este aspecto, prever el agotamiento de las instancias inferiores y de aquellas netamente administrativas. Existen diferentes organismos y Tribunales administrativos de limitada jurisdicción, ante los cuales el gobernado dirige sus conflictos por actos de la administración pública que lo perjudican; estudiaremos algunos de estos órganos con la finalidad de conocer el mecanismo para dirimir los conflictos administrativos y aportar elementos sobre lo que es la justicia administrativa.

Son dos las principales instancias que conoceremos independientemente de mencionar algunas otras, que nos puedan ser de utilidad en el conocimiento para la aplicación de la justicia en materia administrativa:

A) El Tribunal Contencioso Administrativo del D. F.

B) El Tribunal Fiscal de la Federación , y

C) Otros Organos

A) El Tribunal de lo contencioso Administrativo en el D.F. El control jurisdiccional de la administración es el segundo momento para realizar la defensa del gobernado frente a los actos de la administración, ya que con motivo del agotamiento de los recursos administrativos en la primera etapa de defensa no se pudo resolver en favor del administrado.

El control jurisdiccional de la Administración es necesario para la debida protección del gobernado, puesto que en esta segunda instancia existe imparcialidad real para analizar el acto administrativo. Por ello, se considera que "... deben ser órganos diferentes que actúen en forma independiente de la administración para juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada..." ¹⁴¹ las controversias entre el gobernado y la administración pública.

Nace así la idea del Contencioso administrativo que: "... desde un punto de vista formal se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos." ¹⁴²

"Desde el punto de vista material, intervienen cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última." ¹⁴³ La materia de controversia es el acto administrativo ilegal.

El acto que provoca la controversia debe ser de naturaleza administrativa, porque se cree que la simple intervención de la administración pública en un conflicto conlleva a considerar que estamos en presencia de lo contencioso administrativo. Solo el acto administrativo da entrada a la contienda administrativa, teniendo previamente el carácter de definitivo, o sea, que haya sido agotada la vía de los recursos administrativos frente al órgano que dictó la resolución o el superior jerárquico. Asimismo, el acto debe ser dictado en uso de las facultades legales de la

¹⁴¹ Por cosa juzgada debemos entender la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.

¹⁴² Fraga, Gabino *Op. Cit.*, p. 443.

¹⁴³ *Idem*.

Administración relacionadas con disposiciones de la ley, es decir, no deben constituir un acto discrecional.

El contencioso administrativo interviene cuando el particular es lesionado en sus derechos o hay una violación de sus intereses. Toda controversia suscitada por un acto de la administración pública que afecte al gobernado entra en la competencia del contencioso administrativo que posee facultad para juzgar. Para ello, tenemos que hay: "El sistema de los tribunales administrativos o de justicia administrativa que consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinto de la forma del poder judicial."¹⁴⁴ Es Francia el país que en esta materia ha avanzado rápidamente.

Podríamos discutir sobre el principio de separación de poderes que con la anterior idea aparentemente se rompe, pero no es objeto de esta investigación ahondar en este aspecto; puesto que la administración pública no debiera tener tribunales ya que es facultad del Poder Judicial el aplicar la ley protegiendo y tutelando los derechos de los gobernados.

De alguna forma el contencioso administrativo es un recurso a manera de juicio que se sigue, en función de pretensiones fundadas del gobernado ante la Administración por actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Los órganos de justicia administrativa cumplen una tarea en el control sobre la administración pública. También se le conoce como función de vigilancia en la legalidad y actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo.

No olvidemos en ningún momento que la jurisdicción a la que nos referimos consiste en la función del Estado que alude a la extensión y límites del poder de juzgar. El contencioso administrativo lo encontramos constituido por el conjunto de órganos que poseen competencia para resolver las controversias que se suscitan entre el gobernado y la administración pública en

¹⁴⁴ Idem. Op. Cit., p. 446.

cualquiera de sus niveles. Los tribunales administrativos en términos reales dependen del Poder Ejecutivo Federal al igual que la administración pública, lo cual nos hace dudar de la imparcialidad que pudiera resultar de las sentencias producidas por ellos; aunque se presupongan autónomos por sus respectivas leyes orgánicas que los rigen.

En el caso de nuestro país tradicionalmente el contencioso administrativo se concibe como: "...un recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración, a consecuencia de un derecho violado." ¹⁴⁵ No debemos confundir con los recursos a los que ya hemos tenido acceso, porque aquí se hará alusión al contencioso administrativo como control de la administración pública que llevan a cabo tribunales administrativos.

Conviene asentar que los actos que pueden generar la contienda contencioso administrativa, deben ser actos fundados en leyes administrativas que emanen de la autoridad pública en el desenvolvimiento normal de la gestión administrativa. O dicho así: "Solo pueden ser materia contencioso administrativa, aquellas providencias que la administración dicta en contra del administrado, por decirlo así, esto es, aplicando las leyes y disposiciones vigentes cuya ejecución le está encomendada a los casos concretos que se presentan". ¹⁴⁶

Contrariamente a lo dicho con antelación las controversias que no deben considerarse en lo contencioso administrativo son las civiles ¹⁴⁷, procesales penales, los actos políticos y los de gobierno.

El Contencioso Administrativo como ya dijimos surgió en virtud de considerar que la administración pública, por estar contenida en uno de los poderes del Estado, no tiene la obligación de someter la solución de sus conflictos procedentes de sus acciones al conocimiento de otro poder. Tendría que ser forzosamente el Poder Judicial en sus distintos niveles de

¹⁴⁵ Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., Tomo II, p. 608.

¹⁴⁶ Idem., p. 609.

¹⁴⁷ Son todos aquellos casos en que la administración pública actúa como sujeto del derecho privado o en los casos especiales señalados en los Arts. 104 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

competencia, y por esta razón, se crearon los órganos dentro de la propia administración investidos de mayor o menor autonomía; que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el gobernado que se considere afectado por sus resoluciones.

Es importante señalar que la jurisdicción en materia administrativa implica valorar el interés público, colectivo o general como una cuestión metajurídica que el Poder Judicial Federal o el Estatal en la resolución de sus sentencias no aprecia normalmente.

En cuanto a los tipos de contencioso administrativo se reconocen los siguientes:

"a) Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo. El tribunal administrativo al revisar el acto impugnado le indicará a la administración pública en que sentido debe emitir dicho acto.

b) contencioso de anulación, ilegitimidad u objetivo. El órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.

c) Contencioso de represión. Es el que llega a aplicar sanciones como multas por recargos, de tránsito e infracciones administrativas en general.

d) Contencioso de interpretación. Por este medio la autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que de expedirse dicho acto." ¹⁴⁸

Hablamos de que el origen del contencioso administrativo es Francia en el Siglo XVIII, pero para nosotros el aspecto histórico no es relevante en este sentido. Lo que si es importante mencionar en el caso de México es apuntar que la base jurídica de los tribunales administrativos está en el Art. 73, fracción XXXIX-H, constitucional que versa en una de sus partes: "El Congreso de la Unión tiene facultad:

¹⁴⁸ Martínez, Morales Rafael. Op. cit., Tomo II., p. p. 405-406.

Fracción XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Por su parte el Art. 104, constitucional dice: “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las...

I.B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H, del Artículo 73, de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes.”

De ambos artículos deducimos que en México coexiste el sistema de amparo y el contencioso administrativo, el Poder Judicial revisa el contencioso administrativo. Y con esta situación no concordamos, porque en todo caso debieran haber tribunales administrativos a los que exclusivamente compete pronunciar la última solución en materia de controversias entre los particulares y la administración pública.

La última acotación sobre el contencioso administrativo la referiremos a que se encuentra en el Distrito Federal, por considerar que es aquí en donde mayor demanda de justicia administrativa se genera y que fue constituido por Ley en fecha 25 de febrero de 1971.

Se trata de un tribunal local de anulación para dirimir controversias entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares. Es el Presidente de la República quien a propuesta del Jefe del Departamento y con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, designa a los Magistrados por un periodo de seis años, al cabo del cual, si fueron ratificados serán inamovibles.

El tribunal está formado por una Sala Superior compuesta por 5 magistrados, uno de los cuales será Presidente de esta Sala y del Tribunal; hay tres Salas; cada una con un magistrado y dos Salas más integradas por magistrados supnumerarios.

Las Salas del tribunal conocerán de: "a) Los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicte, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en perjuicio de particulares; b) Los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal, en las que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fija ésta en cantidad líquida y para casos en los que haya un ingreso indebidamente obtenido que ocasione un agravio en materia tributaria." ¹⁴⁹

Igualmente funciona para casos de ilegalidad de actos administrativos, incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado, violaciones a las formalidades del procedimiento administrativo, arbitrariedades en actos discrecionales, falta de contestación a una petición en un lapso de 30 días naturales, incumplimiento de sentencias del propio tribunal y contra acuerdos de trámite, recurso de reclamación y contra el auto que admita o niegue la suspensión del acto reclamado.

Es obvio que ya dentro del juicio llevado a cabo en el tribunal de lo contencioso administrativo procederán otro tipo de recursos expresamente señalados, aunque el gobernado puede optar entre el recurso ordinario al que hemos hecho mención o al juicio ante el tribunal contencioso, excepto en materia fiscal, en la cual será necesario agotar previamente el recurso administrativo.

Al tribunal contencioso administrativo lo diferenciamos de otros porque es un tribunal administrativo, es un órgano jurisdiccional y porque es un tribunal de plena jurisdicción.

Lo primero, se utiliza para diferenciarlo de los tribunales judiciales en los que no encuadra, sino que forma parte del poder Ejecutivo; de lo segundo se dice que: "... está dotado de

¹⁴⁹ Idem, p. 412.

autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa." ¹⁵⁰ Por último, el Artículo 29, de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. dice que: "...el tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en el podrá hacer uso a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I. Amonestación.

II. Multas.

III. Arresto hasta por 24 horas.

IV. Auxilio de la fuerza pública.

Brevemente resumiremos el procedimiento para que el gobernado pueda hacer uso de esta instancia al verse afectado por actos de la administración pública, son tres momentos del juicio ante el tribunal contencioso administrativo:

I.- Demanda. A presentarse en 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución impugnada o de que se haya realizado el acto cuya legalidad se combate; para este efecto existen formas impresas y deberá firmarse de conformidad.

Pudiera ser que concediera la suspensión provisional del acto reclamado, debiendo solicitarlo el actor ante el Presidente de la Sala. Este la otorgará en el auto que admita la demanda siempre que no se trate de disposiciones de orden público.

II. Contestación. La autoridad tendrá diez días para efectuarla, si no hay contestación se tendrán por confesados los hechos.

III. Audiencia. Esta será para recibir pruebas, alegatos y sentencia en un término de 20 días hábiles. Las pruebas pueden ofrecerse en cualquier momento; la confesional de la autoridad

¹⁵⁰ González, Pérez Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Pag. 375.

no esta permitida. A veces, el recurrente podrá solicitar diez días más para dictar sentencia, si existieren pruebas o elementos cuya evaluación requiera tiempo adicional.

IV.- Sentencia. Es la etapa última que cierra el juicio ante el tribunal de lo contencioso administrativo, pero que para fortuna del gobernado aún no puede darse por vencido, ya que posterior a esta instancia puede hacer uso del Juicio de Amparo en materia administrativa, el que lamentablemente no tratamos en la presente investigación.

Al respecto mencionaremos que: "... el control de la acción administrativa, por parte de los órganos judiciales, se da en el derecho mexicano por medio de el juicio de amparo. Se trata en pocas palabras, de un control jurisdiccional (existe conflicto) por medio de un órgano judicial (Poder Judicial), el cual mediante la tutela de los derechos humanos (Garantías Individuales), obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses del gobernado." ¹⁵¹ Con esta última consideración cerramos el análisis del contencioso administrativo.

B) El Tribunal Fiscal de la Federación. En relación al otro órgano importante de impartición de justicia administrativa en nuestro país, es decir, el Tribunal Fiscal de la Federación poco habremos de agregar. Según el artículo 1º "Es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece".

Desde 1942 se le otorgó competencia acerca de la depuración de créditos a favor del fisco. El procedimiento para la elección de los magistrados es similar al ya mencionado para el contencioso administrativo.

Está integrado por siete Salas de tres magistrados cada una, más un Presidente del Pleno y del mismo tribunal. En 1978 se publica la Ley Orgánica y adopta la estructura de una Sala Superior

¹⁵¹ Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. 413.

y 11 Salas Regionales integradas también por tres magistrados cada una; uno de ellos es el **Presidente de la Sala**.

Anteriormente era el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien designaba a los magistrados debido a que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano descentralizado de ella, en 1991 el procedimiento implantó el sistema de inamovilidad de los funcionarios del Tribunal deseando favorecer el mejor desempeño de los magistrados.

Las Salas Regionales se dividen por zonas: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Hidalgo-México, Golfo-Centro, Pacífico-Centro, Peninsular y Metropolitana. Será competente la Sala Regional ubicada en el territorio en el cual se encuentra domiciliada la autoridad emisora del acto administrativo impugnado.

El Tribunal Fiscal de la Federación conoce de lo contencioso tributario o fiscal, contencioso de seguridad social, civil, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, militar, contencioso de contrato de obra pública y de los casos previstos en otras leyes como sería el requerimiento de pago a Instituciones de Fianzas.

Lo anterior, se remite a la competencia por materia del tribunal. Se trata de un órgano contencioso administrativo de anulación cuya competencia, va más allá de lo meramente fiscal como se supondría.

Posee una autonomía jerárquica reconocida ya que antes dictaba sus fallos en representación del Poder Ejecutivo Federal. El proceso ante el Tribunal puede iniciarse contra actos que no pueden ser impugnados mediante el recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el particular afectado.

El Código Fiscal de la Federación también supone el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los particulares, con ello se tiene al alcance el juicio de amparo. Otros recursos contemplados de índole judicial son la reclamación, la queja y la revisión ante la Sala Superior respectiva.

El procedimiento lo resumimos así: el juicio deberá promoverse mediante demanda dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto que se vaya a impugnar o desde la fecha en que se haya tenido conocimiento de él, o en el que se hubiese ostentado como sabedor o cuando se pida la nulidad según el propio artículo 43 del Código en comento.

Para la tramitación de juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación es necesario la realización de las siguientes actividades:

1º Presentación de la demanda de la nulidad de 15 días máximos después que surtió efectos la resolución que va a impugnarse.

2º Contestación de la demanda de 15 días para posteriormente fijar fecha de audiencia al juicio en un plazo no mayor de 45 días.

3º El magistrado instructor deberá dar por cerrada la etapa de instrucción en 10 días después de la contestación de la demanda, cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los 5 días siguientes al Acuerdo que declare cerrada la instrucción.

C) Otros Órganos.

Encontramos otros tipos de tribunales de carácter administrativo denominados órganos parajurisdiccionales, cuya función es similar a los primeros. Ejemplo de ellos son los tribunales laborales que funcionan mediante Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje que dirimen controversias surgidas entre el Estado y sus trabajadores.

Aparentemente la administración pública realiza funciones jurisdiccionales con algunas limitantes, al resolver controversias entre particulares, esto es, no esta dirimiendo controversias entre ella y algún gobernante que impugne su actuación, sino que estamos en presencia de una verdadera excepción al principio de la división de poderes también denominados órganos parajurisdiccionales como ya lo asentamos.

La Procuraduría Federal del Consumidor tanto en el procedimiento conciliatorio que es obligatorio para el proveedor, como en el procedimiento arbitral, que es optativo aceptarlo, sugiere un tipo de conciliación por parte de la Administración.

Terminaremos con unas reflexiones finales en relación a los puntos principales tratados en esta parte de nuestra investigación. Por un lado, descubrimos que los recursos administrativos constituyen el medio legal establecido de protección de los derechos del gobernado que se sienta lesionado por órganos de la administración pública federal.

Por otra parte, el control jurisdiccional de los actos administrativos son procedimientos adecuados mientras no haya otras alternativas, para garantizar que las resoluciones emanadas de los tribunales administrativos adquieran la fuerza de cosa juzgada, a fin de garantizar que la controversia que se suscite entre la administración pública y los gobernados quede asegurada. Creemos que la existencia de tribunales de la administración o parajurisdiccionales no se justifica en un sistema que posea una adecuada asignación de competencias entre los distintos órganos gubernamentales, su proliferación es sumamente dañina porque genera un diluir del poder del Estado entre los diversos entes públicos; a su vez la concentración de funciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal conlleva una mayor ineficacia en los medios de control de la legalidad del acto administrativo.

Finalmente, mencionaremos un órgano de la administración pública central que entre sus funciones está la de atender las quejas del gobernado por actos administrativos y la prestación de otro tipo de servicios; nos referimos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que entre sus fracciones menciona lo siguiente en el Art. 37:

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir las responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida, y

XIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

3.1.6 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A grandes rasgos enunciaremos los aspectos generales de la reciente Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para complementar la enunciación de las anteriores leyes e incluirla en la presente investigación.

CONTENIDO DE LA LEY.

Título Primero. Del ámbito de aplicación y principios generales.

Capítulo único. Artículos 1y 2.

Título Segundo. Del régimen jurídico de los actos administrativos.

Capítulo primero del acto administrativo. Artículos 3 y 4.

Capítulo segundo. De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo. Artículo 5 a 7.

Capítulo tercero. De la eficacia del acto administrativo. Artículo 8 a 10.

Capítulo cuarto. De la extinción del acto administrativo. Artículo 11.

Título Tercero. Del procedimiento administrativo.

Capítulo primero. Disposiciones generales. Artículo 12 a 18.

Capítulo segundo. De los interesados. Artículo 19 y 20.

Capítulo tercero. Impedimentos, excusas y recusaciones. Artículo 21 a 27.

Capítulo cuarto. De los términos y plazos. Artículo 28 a 32.

Capítulo quinto. Del acceso a la documentación e información. Artículo 33 y 34.

Capítulo sexto. De las notificaciones. Artículo 35 a 39

Capítulo séptimo. De la impugnación de notificaciones. Artículo 40 y 41.

Capítulo octavo. De la iniciación. Artículo 42 a 45.

Capítulo noveno. De la tramitación. Artículo 46 a 56.

Capítulo Décimo. De la terminación. Artículo 57 a 61.

Capítulo décimo primero. De las visitas de verificación. Artículo 62 a 69.

Título Cuarto. De las infracciones y sanciones administrativas.

Capítulo único. Artículo 70 a 80.

Título Quinto. Medidas de seguridad.

Capítulo único. Artículo 81 y 82.

Título Sexto. Del recurso de revisión.

Capítulo primero. Disposiciones generales. Artículo 83 a 96.

Artículos Transitorios.

Primero.- *Vacatio legis*.

Segundo.- Derogación de disposiciones opuestas.

Tercero.- Opción de trámite por el interesado.

Cuarto.- Procedimiento, Conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de la Ley, se seguirán substanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

Comentarios a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La evolución que se observa en el ámbito del derecho administrativo viene a patentarse a través de la emisión de nuevas leyes, que vienen a regular temas soslayados durante mucho tiempo y significan un avance hacia la unificación de las normas de procedimiento en la materia administrativa.

La expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es novedosa en nuestro país y constituye la punta de la lanza para suprimir el cúmulo tan extenso de los deficientes procedimientos que se contienen en las leyes administrativas, esto ya significa un avance, ya que suprime la práctica tortuosa que implicaban las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, que ante la diversidad de aquéllas y complejidad, parecía que tenía la función de desalentar cualquier intento de propiciar la actividad del estado hacia la satisfacción de necesidades colectivas.

La emisión de esta ley viene a llenar un vacío que durante mucho tiempo impero en nuestro sistema jurídico, al regular aspectos medulares como lo constituyen la competencia de los servidores públicos encargados de expedir actos administrativos, los elementos y requisitos del acto administrativo, la nulidad y anulabilidad de éste, su eficacia y extinción, las reglas de procedimiento: entre las que se consideran los casos de impedimentos, excusas y recusaciones, los términos, las notificaciones, la impugnación de notificaciones, las visitas de verificación, las infracciones y sanciones administrativas, y el recurso de revisión.

La iniciación de la vigencia de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, tiene como resultado la derogación de las disposiciones que se opongan a lo establecido en su contenido, de ahí que el primer tópico que llama la atención, lo constituye su *vacatio legis*, toda vez que el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994, e inició su vigencia hasta el 1o. de junio de 1995.

Esta circunstancia seguramente se debió a la necesidad de brindar un tiempo razonable para su conocimiento, tanto por parte de las dependencias de la administración pública federal centralizada encargadas de su aplicación, como para los gobernados relacionados con la función pública destinatarios de actos administrativos.

Lo anterior, resulta lógico en la medida que se trata de un ordenamiento integrado por normas sustantivas y adjetivas innovadoras en todos sentidos.

Consideramos necesario puntualizar que aún y cuando se trata de un cuerpo normativo que recibe su denominación circunscribiéndola al ámbito del procedimiento administrativo, estaría en presencia de un continente carente de contenido, por el contrario, para tener efectividad en cuanto a su aplicación requiere de la sustancia que será la materia de regulación, como acontece con la incorporación de disposiciones referentes a los elementos del acto administrativo, su eficacia, los casos de nulidad y anulabilidad del mismo y las hipótesis de su extinción.

Esta ley como todo conjunto de normas generales, abstractas e impersonales encaminadas teológicamente a la regulación de una parte de la realidad social, por su propia naturaleza es perfectible y por ende, no está exenta de críticas.

Si bien es cierto que deja mucho que desear en cuanto a su construcción, la cual denota limitaciones en cuanto a técnica jurídica, debido a que los capítulos únicos carecen de nombres (véase antes del inicio de los artículos 1, 70 y 81, de la Ley en cita), o bien, que en el caso del capítulo referente a la extinción del acto administrativo solamente se integra por un artículo, además que en el título del recurso de revisión se consigna con la denominación del capítulo primero el de "Disposiciones generales", cuando ya no hay más capítulos, de donde no se advierte la existencia de una razón lógica para asignar un número a un capítulo único.

Independientemente del conjunto de críticas adversas que pudiera recibir esta ley, se observan trascendentes y dignos cambios de tomarse en consideración para la creación de un ordenamiento futuro, como lo son el establecimiento de un cuerpo normativo unificador o total de los aspectos de procedimiento administrativo federal que durante mucho tiempo fue largamente anhelado, debido a que -valga la reiteración-, los gobernados se enfrentaban a una diversidad e inclusive disparidad de las disposiciones que les resultan aplicables en el ámbito administrativo, que más que brindarles seguridad jurídica tenían el efecto contrario, motivado por la incertidumbre que propiciaba la amplia gama de ordenamientos que en muchas ocasiones regulaban un mismo acto.

Tal problemática no podía ser ajena a los fines de justicia de que está imbuido el derecho, el cual por sus características no puede sustraerse a la dinámica de la convivencia social, que al ser cambiante motiva que el universo normativo venga a sufrir modificaciones al crear ordenamientos que regulan la problemática existente, con la finalidad de asegurar la satisfacción de necesidades públicas colectivas.

Por otra parte, se destaca que el legislador constituido plasma al detalle la materia de regulación de la propia ley, al determinar que será aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte.

Cabe señalar que las resoluciones también son actos administrativos y seguramente el legislador quiso aludir expresamente a ellas a fin de evitar dudas respecto a la materia de ordenación.

Asimismo, se puntualiza que la ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable a las materias siguientes:

- a) Las de carácter fiscal,
- b) Financiero,
- c) Responsabilidades de los servidores públicos,
- d) Electoral,
- e) Competencia económica,
- f) Justicia agraria y laboral,
- g) Así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Lo anterior, es acertado en la medida que estas materias resultan particularmente especializadas, independientemente que sus finalidades son de índole muy diversa a la perseguida por esta ley.

Otro de los aspectos dignos de tomarse en consideración, lo constituye lo establecido en el artículo 2o., de la ley que nos ocupa, porque de su redacción se desprende una aparente contradicción con los efectos jurídicos que produce la emisión de una normatividad ulterior, debido a que por regla general toda disposición posterior deroga a la anterior. En efecto, en la norma aludida, se puntualiza: "Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente".

Sin embargo, no parece lógico que se expida un nuevo cuerpo legal con fines de generalidad, bajo la denominación de "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", que habrá de aplicarse en forma subsidiaria a la legislación administrativa aún vigente, en lo que no exista oposición con aquella, cuando en el artículo 1o. se establece que sus disposiciones son de orden e interés públicos. No obstante, al reservarse para su aplicación en forma supletoria, queda cuestionado el grado de importancia en cuanto al orden e interés públicos que se mencionan.

Lo anterior, seguramente obedece al contenido preceptivo del artículo segundo transitorio del Decreto, en el que se plasma que: "Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Es de suma trascendencia que en esta ley de procedimiento se puntualice pormenorizadamente los requisitos que necesariamente habrá de reunir todo acto administrativo, porque de esta manera permite determinar ante la presencia de un acto concreto, el cumplimiento o no de lo preceptuado por la norma y de esta manera, identificar sin lugar a duda, la ilegalidad o irregularidad del mismo.

En el artículo 3º de esta Ley, se consignan taxativamente los elementos esenciales y de validez de todo acto administrativo, al expresar lo siguiente:

"Art. 3º.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

- IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;**
- V.- Estar fundado y motivado;**
- VI.- Estar fundado y motivado debidamente;**
- VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;**
- VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;**
- IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;**
- X.- Mencionar el órgano del cual emana;**
- XI.- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;**
- XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;**
- XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;**
- XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente,**
- XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan,**
- XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley".**

La omisión o irregularidad de los elementos exigidos por este artículo o los establecidos en las leyes administrativas específicas producirán la nulidad o anulabilidad.

La falta de los requisitos establecidos de las fracciones I a la XI, del precepto transcrito producirá la nulidad del acto, por lo cual podemos considerar que en estas fracciones se consignan los elementos esenciales para su eficacia y la omisión de los contenidos en las fracciones XII a la

XVI, propician su anulabilidad, por lo que podemos considerar que éstos últimos requisitos constituyen los de validez.

Existen diferencias sustanciales entre la nulidad y la anulabilidad, en razón que en la primera el acto produce provisionalmente sus efectos y al ser declarada la nulidad, los efectos producidos se destruyen en forma retroactiva como si el mismo no hubiera existido, realizando en la medida de lo posible la restitución jurídica de las cosas al estado que guardaban antes de su expedición. En la segunda, el acto puede continuar produciendo sus efectos una vez subsanada la irregularidad siempre y cuando se cumpla con los presupuestos necesarios establecidos en la Norma.

Llama poderosamente la atención lo establecido en la parte final del artículo 6º, en cuanto se refiere a la nulidad el acto, al establecer que en caso de que el mismo se hubiera consumado o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, solo dará lugar a la responsabilidad administrativa del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado. Aún cuando es loable la inclusión, consideramos que el legislador se condujo con tibieza al respecto, principalmente en aquellos casos en que el gobernado sufra daños y perjuicios en su patrimonio o inclusive en cuanto a su persona que desafortunadamente no se verán satisfechos. Es conveniente establecer que para que un acto administrativo válido y eficaz deje de tener observancia debe existir otro acto de la misma naturaleza que así lo determine.

Si bien es cierto que las circunstancias a la que no referimos tienen una especial trascendencia por sus características innovadoras, que en el caso del señalamiento de los requisitos del acto administrativo, vino a solucionar una problemática muy fuerte que generaba constantes juicios de amparo innecesarios, que distraían esfuerzo en vez de canalizarlos hacia actividades más productivas que efectivamente vinieran a satisfacer necesidades públicas. Se incorpora una obligación de trascendencia significativa para los servidores públicos encargados de expedir actos administrativos de carácter general como los Decretos, Acuerdos,

Circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, mismos que necesariamente deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que sean aptos de producir efectos jurídicos. Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás actos administrativos de carácter general; cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el diario Oficial para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalan para tales efectos y dentro del plazo de 60 días siguientes a la publicación. Esta obligación viene a evidenciar los fines de justicia que se persiguen con la expedición de este ordenamiento, al brindar un término prudente para que los gobernados estén en aptitud de formular observaciones, de tal manera que pueda aislarse la posibilidad de que se expidan actos arbitrarios o ilegales en perjuicio de los propios particulares, ya sea porque no exista fundamento para su emisión o ésta sea en desacato la ley o porque se pretendan afectar situaciones jurídicas concretas al margen de las leyes que les dieron origen.

La inclusión en esta Ley de aspectos tan trascendentes como el señalamiento de impedimentos, excusas y recusaciones, se orienta a asegurar la imparcialidad del servidor público encargado de participar en la secuela del procedimiento administrativo, debido a que cuando concurra alguna de las hipótesis del artículo 21º, deberá abstenerse de seguir conociendo del asunto.

Art. 21º.- Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:

- I.- Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada o tenga litigio pendiente con algún interesado;
- II.- Tenga interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuanto grado o los afines dentro del segundo;

III.- Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de lo interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;

IV.- Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V.- Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;

VI.-Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto, y

VII.- Por cualquier otra causa prevista en la ley.

El servidor público que se ubique en alguna de las hipótesis anteriores tiene obligación de excusarse de seguir conociendo el asunto, si no lo hiciera así, el interesado en cualquier momento podrá solicitar la recusación, de la que conocerá el superior jerárquico y resolverá sobre el particular. Conviene señalar que si el servidor público impedido continúa conociendo de la causa, esta circunstancia no necesariamente producirá la invalidez del acto pero si será motivo de responsabilidad administrativa.

En lo concerniente a las notificaciones, este acto jurídico muestra aspectos completamente novedosos, en relación al tratamiento que de ella se sigue en el Código Federal de Procedimientos Civiles, inclusive, se incorporan otros medios para efectuarlas, como el correo ordinario, la mensajería, telegramas o telefax; no escapa a nuestra atención la operatividad de estos medios de acuerdo con la mayor o menor existencia de elementos de comunicación en el lugar de residencia del destinatario.

Independientemente de lo expuesto, cabe señalar a guisa de apuntamiento oportuno que en materia de notificaciones la Ley en comento, es infortunada en su redacción, al incluir tautológicamente al objeto de regulación como medio y fin al mismo tiempo.

El Artículo 35º, establece: Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I.- Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del iterado;
- II.- Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y
- III.- Por Edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso, de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignora su domicilio o se encuentra en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

Bastaba con que se señalara que "Los citatorios emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas podrán notificarse"

Otro aspecto que consideramos importante es que los medios de notificación a que se refiere la fracción II, del precepto citado, no son del todo confiables y no proporcionan la seguridad de acreditar fehacientemente su recepción por el destinatario, esencialmente porque no se consignan las formalidades que habrán de reunir las notificaciones por los medios aportados por el avance de la tecnología.

En el caso de los edictos, era suficiente con señalar que este medio de notificación podría efectuarse cuando se ignorara el domicilio del interesado, pero no cuando hubiera desaparecido (sic...) en razón de que la figura de la desaparición no está regulada en nuestra Legislación.

Por otro lado, se indica que la notificación se hará por edicto cuando el interesado se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, desafortunadamente se presta a malinterpretarlo, al permitir a sabiendas de que el destinatario está en el extranjero se le notifique por este medio a pesar de que seguramente estará en la imposibilidad física de enterarse del acto administrativo que le afecta o beneficie, porque su publicación solamente se hará en territorio nacional según se dispone en el artículo 37º, de la citada ley. Artículo 37º.- Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar, dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Tal disposición se aparta de la realidad y pretende partir del supuesto que en los casos en que la persona esté en el extranjero, necesariamente tenga domicilio dentro del territorio nacional y establecido este hecho, es factible practicar la notificación por instructivo, ya que como señala el artículo 29, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se dispone: "El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de estos el lugar donde simplemente residen y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.

Por su parte, en el artículo 33º, del mismo ordenamiento se señala que: "Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se ha establecido su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se consideraran domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera. Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa

matríz, tendrá su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales".

Diremos que se incorporan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos a quienes concierna la notificación de actos administrativos, al señalarse en el artículo 39 que: toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

Consideramos que reviste especial importancia el hecho de que se conceda a los interesados (Arts. 19° y 20°, de la propia Ley), en un procedimiento administrativo el derecho de conocer el estado de su tramitación, quienes podrán recabar la información oportuna en las oficinas correspondientes, hecha excepción de informes sobre la defensa y seguridad nacional; los relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial en los que el interesado no sea titular o causahabiente o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba. Asimismo, la persona interesada podrá solicitar la expedición de copias certificadas a su costa, previo el pago de derechos, de los documentos contenidos en el expediente en que se actúa con las limitaciones que con antelación fueron señaladas.

Finalmente, en lo concerniente a la tramitación del procedimiento administrativo, la Ley multicitada establece dos tipos de procedimiento: el relativo a la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa y el relativo a la aplicación de sanciones administrativas regulados en los títulos tercero y cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO IV
TESIS DE JURISPRUDENCIA SOBRE RECURSOS
ADMINISTRATIVOS

4.1 COROLARIO

En esta última parte de nuestra investigación recopilamos tesis de jurisprudencia de algunos puntos a tratar, que consideramos pueden ser de utilidad para el gobernado, toda vez que con ellas se han sentado precedentes legales en algunos aspectos estudiados dentro del campo de la Administración.

No sólo incluimos tesis de jurisprudencia relacionadas con los recursos administrativos sino que se citan algunas ejecutorias también en materia administrativa, que pensamos serán de utilidad relacionadas con el procedimiento administrativo, los recursos de revocación, los recursos de reconsideración, recursos de oposición, pruebas en los recursos de reconsideración, nulidad de notificación y de la procuraduría Federal del Consumidor, y finalmente sobre recursos de revisión.

4.1.1 Jurisprudencia sobre Recursos Administrativos

1.- RUBRO: RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.

TEXTO: No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales para facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios de lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice 1975. Parte: VI. Tesis: 42. Página: 75. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

PRECEDENTES:

Séptima Época, Sexta Parte:

Volumen 48, pag. 47. Amparo Directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, pag. 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farjil, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pag. 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pag. 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato mde Empleados de la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 57, pag. 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

NOTA: Este amparo con la misma tesis fue también publicado en el volumen 43 pag. 57 de la **Séptima Época.**

Citaremos también algunas ejecutorias que creemos son de utilidad para el gobernado en relación a este tipo de recursos administrativos.

2.- "RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ADOLESCEN DE REQUISITOS FORMALES, DEBERÁN ADMITIRSE Y DARLES TRÁMITE.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar al particular la defensa de sus derechos no para conferidos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en una verdadera trampa procesal, de tal manera cuando la promoción de las particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades, cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la prestación del recurrente."

Resolución emitida por el Pleno del Tribunal Fiscal de 25 sep. de 1975, en el juicio 2073/3473/72, visible en la Revista de dicho Tribunal correspondiente al Tercer Trimestre de 1975, p. 187.

3.- " RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Es inexacto que los recursos dentro de nuestro sistema legal, únicamente quepan ante autoridad judicial y nunca ante las autoridades administrativas, pues, al contrario, el Artículo 107 constitucional, en su fracción VI y el Artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, se refieren, entre otras resoluciones, a las de autoridades administrativas que no tiene definitividad, por ser impugnables, las mismas resoluciones, ante la potestad ejecutiva, mediante los recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial."

Época 6ª., Tomo XXII, p. 83 Amparo en Revisión 2301/58, 13 de abril de 1959, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.- "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley."

Época 6ª., Tomo XXI., p. 74, Amparo en Revisión 5271, 16 de marzo de 1959. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.- " RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN Oponerse en los plazos de ley.- Si bien es cierto que el Artículo 107 exige el agotamiento de los recursos, juicios o medios de defensa que la ley establezca previamente a la interposición del Amparo, esto no significa que tales medios puedan hacerse valer en cualquier tiempo, aún después de transcurrido el plazo que para el efecto se concede."

6ª Época, Tomo LXXXV, p. 40 Amparo en Revisión 8374/60. 10 de mayo de 1961. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6.- "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, QUE NO HAY OBLIGACIÓN DE AGOTAR ANTES DE PROMOVER EL AMPARO.- el Amparo en Materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios originarios par reparar los agravios que se estime cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el Amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente."

Séptima época, tercera parte, Vol. 63, p. 37. Amparo Directo 3181/73. Tesis relacionada con jurisprudencia 399/85. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7.- "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SOBRE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DE CUANTÍA INDETERMINADA.- Si el asunto es de cuantía indeterminada cuando en el Amparo se

reclama la sentencia dictada en el juicio fiscal que versó sobre la legal existencia o inexistencia de los recursos administrativos hecho valer por la quejosa para obtener la devolución de impuestos que solicitó, y no sobre sí la agravada tiene o no derecho a la devolución de los mismos."

Séptima época, Vol. 133-138, p. 63. Amparo directo 761/7. 3 de marzo de 1980. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8.- **RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-** La autoridad que conozca de ellos debe recurrir al particular, por una sola vez, para que subsane los requisitos de procedibilidad. Si el escrito por el que se interpone el recurso administrativo no expresa los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la inexistencia sino que en los términos del art. 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez, para que complete la promoción."

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de noviembre 1984. p. 385.

9.- **" RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- VALORACIÓN DE ARGUMENTACIONES Y PRUEBAS APORTADAS.-** Las autoridades administrativas deben analizar todas las argumentaciones expuestas por el recurrente y valorar las pruebas aportadas por el procedimiento oficioso, pues en caso contrario, se da la causal de anulación prevista en el inciso b) del art. 228 del Código Fiscal de la Federación."

Visibles ambas sentencias en la Revista del Tribunal Fiscal de enero-mayo de 1981, p. 387.

4.1.2 Jurisprudencia sobre el Procedimiento Administrativo

1.-RUBRO: VISITAS DE INSPECCION. CONTRA ACTOS FUTUROS E INCIERTOS DERIVADOS DE LAS, NO PROCEDE LA SUSPENSION DEFINITIVA.

TEXTO: No procede el otorgamiento de la suspensión definitiva respecto de aquellos actos que el quejoso señale como consecuencia de las infracciones consignadas en el acta de visita por los inspectores, concretamente las posibles sanciones (multas, clausuras, suspensión de labores y cancelación de licencia de funcionamiento), porque estos actos no necesariamente ocurrirán, debido a la calificación que habrá de realizar la autoridad competente, substanciado que sea el procedimiento administrativo correspondiente, en el que el afectado podrá desvirtuar el hecho o hechos motivo de la o las infracciones, de tal forma que, atendiendo a la naturaleza específica de la del acto infraccionario de que se trata, no se está en presencia de actos futuros inminentes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Incidente en revisión 371/89, Manuel Iglesias Rodríguez. 21 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Margarito Medina Villafaña.

Queja 261/90, Delegado del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco. 16 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Queja 171/91, Delegado del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco. 23 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Queja 631/92, Delegado del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco y otras. 9 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán.

Amparo en Revisión 2191/92, Fermín Andrade Dorantes y Coagraviados. 10 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Angel Corona Ortiz.

Fuente. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Época: 8A. Número: 65, Mayo de 1993. Tesis: I. lo. A. J/23. Página: 34. Clave:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Pleno.

Citaremos también algunas ejecutorias que creemos son de utilidad para el gobernado en relación a este tipo de recursos administrativos.

2.- "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR, PARA RECLAMARLO EN AMPARO, RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY APLICADA. Cuando la autoridad no acredita haber iniciado algún procedimiento administrativo en contra del quejoso, cumpliendo en el las formalidades esenciales de todo procedimiento, es evidente que dicho quejoso no está obligado a agotar los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, sino que está en la posibilidad de acudir directamente al juicio de Amparo, para impugnar la constitucionalidad de los actos que no se ajusten a esa ley, ya que carece de elementos para preparar su defensa ante la potestad común, toda vez que por hipótesis no se le han dado a conocer con la necesaria amplitud, ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos en que se apoya el acto que lesiona sus intereses. Cuando se trata del recurso de reconsideración a que se refiere el art. 136 del Reglamento de la Ley Forestal, hay que tener en cuenta, además que tal recurso supone que se ha seguido la tramitación indicada por el art. 131, de manera que si no se demuestra en autos que se haya seguido, es claro que no hay obligación de agotar el repetido recurso."

5ª Época, Vol. LXXXII, p. 3461. Amparo Directo. 17 de noviembre de 1944. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- "VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO.- Si ellas se alegan al mismo tiempo que violaciones de fondo, y el Tribunal considera que están probadas las primeras, deberá abstenerse de resolver sobre el fondo y concretarse a ordenar la reposición del procedimiento."

Jurisprudencia del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación del 13 de julio de 1937.

4.1.3 Jurisprudencia Recursos de Revocación

1.- RUBRO: PRUEBAS, NEGATIVA A RECIBIRLAS EN SEGUNDA INSTANCIA, VIOLACION PROCESAL INOPERANTE.

TEXTO: Si frente a sentencia disentida, el quejoso hace valer, como concepto de violación, la contravención procesal consistente en la negativa del tribunal *ad quem* a desahogar en la alzada las probanzas que se le admitieron en la primera instancia, pero sin haber preparado debidamente el juicio de garantías en términos de los artículos 159 y 161 de la Ley de Amparo, esto es, sin agotar en forma previa el recurso de revocación a que se refiere el numeral 692 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, por medio del cual el proveído en el que se realizó tal negativa pudo haberse modificado o nulificado, es dafano que dicho motivo de inconformidad resulta inatendible.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo Directo 106/89. Juana Cervantes Medina. 26 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.

Ponente: Luis Gilberto Vargas Chávez. Secretario: Moisés Duarte Briz.

Amparo Directo 359/91. Maria Teresa Lemus Ortiz. 22 de octubre de 1991. Unanimidad de votos.

Ponente: Leonel Valdés García. Secretario: Moisés Duarte Briz.

Amparo Directo 660/91. Odilón Estrada Dominguez. 24 de enero de 1992. Unanimidad de votos.

Ponente: Joel González Jimenez. Secretario: Ricardo Díaz Chávez.

Amparo Directo 495/92. Everardo Cabadas Torres. 11 de diciembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Joel González Jimenez. Secretario: Epicteto García Báez.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 8A.Número: 63, Marzo de 1993.Tesis: XI.Io J/6.Página: 61.Clave: TC111025CIJ.Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Citaremos también algunas ejecutorias que creemos son de utilidad para el gobernado en relación a este tipo de recursos administrativos.

2.- " RECURSO DE REVOCACIÓN, NO DEBE DESECHARSE POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN.- Los elementos característicos del recurso administrativo son: la existencia de una resolución que afecte un derecho que la ley tutela, la autoridad ante quien debe presentarse, que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interpone esté obligada a resolverlo; por lo tanto, si el particular promueve una instancia en la cual cuando menciona "Juicio de Nulidad" en lugar de "Recurso de Revocación". está cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos del segundo, resulta procedente admitir a trámite el recurso, ya que debe procurarse que los formalismos y exigencias de expresión sean atenuadas a fin de que los recursos se tramiten con eficacia y rapidez."

Juicio No. 373/7. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio - diciembre de 1980. Tomo II., p. 883.

3.- "REVOCACIÓN, PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE.- El particular puede legalmente objetar una resolución administrativa que le cause agravio en materia fiscal, oponiendo el recurso de revocación dentro del plazo legal contado a partir del momento en que por cualquier medio tenga conocimiento de la misma y sin que sea directamente y con todas las formalidades de ley."

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de septiembre - octubre de 1979, p. 261.

4.1.4 Jurisprudencia sobre Recursos de Reconsideración

1.- RUBRO: PRECIOS, CONTROL DE. RECURSO DE RECONSIDERACION. NO EXISTE OBLIGACION DE AGOTARLO.

TEXTO: La parte quejosa no esta obligada a agotar el recurso de reconsideración previsto en el artículo 16 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, antes de acudir al juicio de amparo, cuando conforme a la citada ley no sean susceptibles de suspender los efectos del acto reclamado.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en Revisión 162/86. Glaxo de México, S.A. de C.V. 18 de febrero de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.

Amparo en Revisión 64/88. Laboratorios Best, S.A. 27 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Jiménez Flores.

Amparo en Revisión 90/88. Cyanamid de México, S.A. de C.V. 10 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinoza. Secretario: Agustín Jiménez Flores.

Amparo en Revisión 154/88. Bayer de México, S.A. de C.V. 16 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinoza. Secretario: Agustín Jiménez Flores.

Amparo en Revisión 294/88. Farmitalia Carlo Erba, S.A. de C.V. 23 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Juan Manuel Flores Athis.

NOTA: Aparece publicada en la Gaceta 2-6, febrero-junio de 1988, p. 93. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8A. Tomo: I SEGUNDA PARTE-2. Tesis: I. 6o A. J/2. Página: 842. Clave: TCO16014ADM. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Citaremos también algunas ejecutorias que creemos son de utilidad para el gobernado en relación a este tipo de recursos administrativos.

2.- "RECONSIDERACIÓN.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto, interrumpir el término para pedir Amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesto dentro del plazo de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitido y substanciado, deben conceptuarse que el término para interponer el Amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto carácter de definitivo para los efectos de la fracción X del art. 101 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo." Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutoria I-17-1975, Tercera Parte, Vol. II., Segunda Sala, p. 833.

3.- "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, PRUEBAS OFRECIDAS EN EL, DEBEN ESTUDIARSE.- Si el particular ofreció pruebas al promover el recurso de reconsideración en contra de una multa, la autoridad está obligada a analizar estas en forma pormenorizada, no siendo suficiente el que se refiera a ellas englobándolas en una declaración general." revisión No. 234/82. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio de 1984, p. 1203.

4.- "PRUEBAS EN UN RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, AUSENCIA DE CERTIFICACIÓN DE QUE SE PRESENTARON.- Si se alega que en un recurso administrativo de reconsideración se presentaron determinadas pruebas, pero en el sello de recepción de la

Oficialía de Partes de la autoridad, no se hizo certificación alguna al respecto, debe estimarse que no se demostró la pretensión.*

Revisión No. 1212/79 Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio - diciembre de 1980, Tomo I, p. 450.

4.1.5 Jurisprudencia sobre Recurso de Oposición

En este punto, consideramos que debemos incluir otra tesis de jurisprudencia y sus respectivos precedentes, sin embargo, por su contenido, citamos la siguiente ejecutoria que se relaciona con el significado del recurso aquí señalado, por lo que omitimos exponer la tesis de jurisprudencia correspondiente y preferimos, transcribir los precedentes de lo que puede llegar a ser una de éstas.

1.- RUBRO: AGUAS, OPOSICIÓN A LAS CONCESIONES DE USO DE.

TEXTO: el artículo 33, fracción ii, de la ley de aguas previene que la secretaría hoy la de recursos hidráulicos que substituyó en esta materia a la de agricultura y fomento debe resolver sumariamente las oposiciones recibidas de quienes tengan algo que objetar a una concesión de uso o aprovechamiento de aguas, por lo que, en caso de anuencia, oportunamente se fijará día y hora para la celebración de una junta de avenencia en la que serán resueltas las oposiciones formuladas contra la solicitud de concesión definitiva de uso de aguas. Ahora bien, si la secretaria somete la decisión de las oposiciones formuladas a un nuevo aplazamiento, pues trata de que los interesados en la concesión soliciten un permiso precario, sin fijación alguna de término, contraría lo dispuesto en el artículo 33, fracción ii, de la ley de aguas citada, que categóricamente dispone una resolución, esto es, una decisión rápida de la cuestión debatida, y contraría también el artículo 113 del reglamento de la citada ley, ya que solamente podrían otorgarse autorizaciones precarias en relación con aguas libres, que no es el caso. No basta, pues, para el cumplimiento de la ejecutoria, que el responsable haya revocado la autorización provisional que había otorgado y que fuera materia de la ejecutoria de cuyo cumplimiento se trata, sino debió resolver la cuestión en los términos de la propia ejecutoria, sumariamente, y al no haberlo hecho así, y al otorgar un plazo indefinido y que detiene esa decisión, ha incurrido en defecto de ejecución, lo que hace fundada la presente queja.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Epoca 5A, tomo CXVIII página 21.

PRECEDENTES:

Cia FUNDIDORA DE FIERRO Y ACERO DE MONTERREY, S.A.DE C.V., Pág.21.Segunda Sala.1º de octubre de 1953. 4 votos.

Tomo LXXXIII pág.559.

Tomo XCIX.Pág.707.

Tomo LXI.Pag.3441

2.- "RECURSO DE OPOSICIÓN, NO ES REQUISITO DE PROCEDENCIA DESCONOCER EL CRÉDITO CUYA EJECUCIÓN SE IMPUGNA.- De conformidad con el art. 162 del Código Fiscal de la Federación, no es requisito para la procedencia del recurso de oposición, que el recurrente desconozca el crédito que tratan de cobrarle en la vía administrativa, toda vez que el acto materia del recurso, expresamente la ejecución misma; sin que sea procedente desecharlo por el supuesto conocimiento del crédito fiscal en especial cuando la propia autoridad desechó la oposición intentada al conocerse el crédito, por no existir aún requerimiento de pago"
Fallo dictado en la Revisión No. 39/74. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal.

4.1.6 Jurisprudencia sobre Nulidad de Notificación y de la PROFECO

1.- RUBRO: EXPROPIACION. NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE.

TEXTO: La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y solo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se haga por medio del periódico oficial.

Precedentes:

Tomo LIX. Aguilar Juan y Coags. Pág. 1449.

Tomo LXIII. Tejuca Clemente. p. 2848.

Tomo LXV. Pérez Castilla José, Sucnide. 3784.

Tomo LXVI, Hernández Trinidad p. 2253.

Tomo LXVIII. García Fernández José. p. 3053.

Jurisprudencia 392 (Quinta Epoca), Pág. 650, Volumen 2ª Sala. Tercera Parte Apéndice 1917-1975; Anterior Apéndice 1917-1965.

Jurisprudencia 98, pág. 125; en el Apéndice de fallos 1917-1954, Jurisprudencia 469, Pág. 901. (en nuestra actualización I ADMINISTRATIVA, TESIS 641, Pag. 363).

Citaremos también una ejecutoria que creemos es de utilidad para el gobernado en relación a este tipo de recursos administrativos.

2.- "NULIDAD DE NOTIFICACIÓN, PROCEDE CUANDO NO SE DEJA CITATORIO.- Dado que el art. 100 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo, señala que las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal, y a falta de ambas el notificador deberá dejar citatorio para que se le espere

a una hora determinada del día siguiente, la falta de este requisito produce que se nulifique la notificación viciada.”

Resolución del 18 de marzo de 1975, juicio 402/75. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente al primer trimestre de 1975. p. 203.

3.- " PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR RECURSOS ANTE LA.- La procedencia de un recurso no puede quedar en manos de la propia autoridad administrativa con el argumento de que algunas veces actúa como "amigable componedor" y otras como "autoridad", si como en el caso, se omite razón por la propia responsable acerca de la diferencia de sus funciones, porque ello implicaría una anomalía procesal contra la cual el particular afectado quedaría en estado de indefensión, al no conocer con certeza como tal, y cuando está actuando como autoridad; máxime que la procedencia del recurso no puede quedar al arbitrio discrecional y subjetivo de la autoridad contra la cual se interpone”.

Visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1983, Tercera Parte, p. 47.

4.1.7 Jurisprudencia sobre Recurso de Revisión

Previo a la promulgación y vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso de revisión se encontraba regulado en diversas disposiciones legales y el gobernado podía hacer uso de este recurso administrativo. Con la ley en comento, queda establecido como único recurso en materia federal de carácter administrativo ante los gobernantes y por ser tan reciente la vigencia del ordenamiento legal invocado, no se han emitido tesis de jurisprudencia en la que se cuestione la interpretación adecuada o inexacta aplicación de la misma en las controversias que se susciten en la citada materia. Sin embargo, para efecto de nuestra investigación se incluye una tesis de jurisprudencia y ejecutorias en las que se analiza el recurso de revisión previo a la Ley en cita.

1.- RUBRO: REVISION FISCAL. RECURSO IMPROCEDENTE AL NO JUSTIFICARSE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO, CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTICULO 250 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

TEXTO: No se satisface la hipótesis de procedencia a que se refiere el artículo 250 del anterior Código fiscal, cuando de los argumentos expresados por la autoridad recurrente se advierte que se dan algunas definiciones de importancia y trascendencia y se concluye que estos requisitos se reúnen con claridad, pero no se expone razón alguna que lleve a esa conclusión; ahora bien, no es posible tener por reunidos dichos requisitos de la ley, con apoyo en el tercer párrafo del artículo 248 actual Código Fiscal de la Federación, pues éste es inaplicable atento a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de las reformas al propio ordenamiento legal publicados en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en el sentido de que en contra de las resoluciones definitivas que dicte la sala superior en los recursos de revisión que se encontraran en trámite antes de la vigencia del decreto, lo que en el caso sucede, procederá el recurso de revocación fiscal conforme al Código Tributario anterior; es

decir, el artículo 250, lo que así debe interpretarse desde un punto de vista lógico, pues no es posible invocar la procedencia del recurso previsto en un ordenamiento anterior, con fundamento en una ley nueva.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Revisión fiscal 764/90. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. 10 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Pablo Sayago Vargas.

Revisión fiscal 8464/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 10 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Revisión fiscal 934/90. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. 14 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Clementina Flores Suárez.

Revisión fiscal 954/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Oscar Germán Cendejas Gleason.

Revisión fiscal 1174/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

NOTA: Aparece publicada en la Gaceta 41, Mayo de 1991, página 63.

2.- SENTENCIA DE AMPARO, NO DEBE CONSIDERARSE AQUELLA RESOLUCION QUE SE DICTE EN SU CUMPLIMIENTO, CUANDO ESTE PENDIENTE DE RESOLVERSE UN RECURSO DE REVISION EN AMPARO DIRECTO.

Si una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación emite resolución en pretendido cumplimiento a una sentencia de amparo que no ha causado ejecutoria por hallarse en trámite el recurso de

revisión, tal resolución no puede tener efectos de cumplimiento, pues ello equivaldría a privar de un derecho legalmente otorgado al recurrente, dejándolo en estado de indefensión al no permitírsele ser escuchado a través del recurso que interpuso.

Amparo directo en revisión 705/94.-Grupo Nor,S.A.de C.V.-11 de agosto de 1995.-Cinco votos.-
Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria:Rosalba Becerril Velázquez.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación,Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 9A,Tomoll,septiembre de 1995, Tesis 2a.LXXX/95,Página 375.

3.- REVISION, RECURSO DE. DEBE DESECHARSE CUANDO LA FIRMA DEL ESCRITO CORRESPONDIENTE NO ES AUTOGRAFA.

El recurso de revisión debe desecharse cuando el escrito de interposición carece de firma autógrafa, puesto que no otorga autenticidad al documento. Cualquier forma de reproducción no puede sustituir la firma original que como requisito esencial se exige a las personas en todos los actos jurídicos que requieren la forma escrita. Las firmas facsimilares, por tanto, no son aptas para probar la voluntad del recurrente, ni la autenticidad del documento.

Recurso de reclamación 2619/88 Productos Recreativos, S.A. 9 de mayo de 1989. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De silva Nava,Magaña Cárdenas,Alba Leyva, Azuela Güitron, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos,Adato Green, Rodríguez Roldan,Martínez Delgado, Carpizo Mc Gregor,González Martínez,Villagordoa Lozano, Moreno Flores,Suárez Torres,Chapetal Gutierrez,Días Romero,Schmill Ordoñez y Presidente del Río Rodríguez.

ausentes: Rocha Díaz y Castañon León.Ponente: Francisco H.

Fuente: S.C.J.N., Semanario Judicial de la Federación, Pleno,Epoca 8A,Tomo III Primera Parte,Tesis LXXIII/89;página 194.

4.- FIRMAS DEL RECURSO DE REVISION.SI LOS AGRAVIOS SE EXPRESARON EN UNA PIEZA DOCUMENTAL CARENTE DE FIRMAS PERO ANEXO A OTRO QUE CONTIENE LAS FIRMAS DE LOS RECURRENTES, ES INCORRECTO DESECHARLO POR ESA CIRCUNSTANCIA.

Es incorrecto desechar el recurso de revisión por la circunstancias de que los agravios que se hacen valer se formulan en un documento que carece de las firmas de los promoventes, si consta que el mismo constituye el anexo de otro que, debidamente firmado por aquéllos, tuvo por objeto, la iniciación del recurso porque uno y otro no pueden considerarse como autónomos o separados entre sí por una solución de continuidad, sino como reflejos documentales de una misma voluntad, consistente en la interposición del recurso en contra de la sentencia del juez de Distrito precisamente por los motivos de inconformidad contenidos en el escrito correspondiente, luego, la circunstancia de que los agravios se hubieran expresado en una pieza documental carente de firmas, no autoriza a desconocer la voluntad manifiesta de los recurrentes de promover el recurso al tenor de tales agravios, ya que tratándose de los mismos quejosos que suscribieron el primero de los mencionados escritos, es clara su determinación de sustentar el recurso en dichos motivos de impugnación. Pensar en otro sentido equivaldría a sujetar las pretensiones de los inconformes a un rigor formal que resultaría contrario a los principios del juicio de amparo.

Amparo en revisión 338/95.Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca. 21 de abril de 1995.Cinco votos.Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes.

Fuente: S.C.J.N.; Semanario Judicial del Federación y su Gaceta, Segunda Sala,Epoca 9A, Tomo I, junio de 1995, Tesis 2a.XXXVII/95, página 231.

Con esta última ejecutoria damos por concluida la investigación, sin pretender haber agotado con ello el trabajo presentado, solamente dejando claro que la defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública ha venido adquiriendo especial importancia ante las formas de auto-organización de la Sociedad Civil frente a la potestad pública.

CONCLUSIONES

1.-Una vez culminada la investigación esperamos haber contribuido aportando los elementos mínimos de conocimiento para la defensa del gobernado, instrumentos que nos sirven para hacer frente a los actos de la administración pública que violen el principio de legalidad, los derechos y garantías del gobernado.

Básicamente los medios de defensa a los que podemos recurrir para defender nuestros intereses son los recursos administrativos y el contencioso administrativo.

De ningún modo intentamos caer en repeticiones del contenido de nuestro trabajo, por el contrario, deseamos hacer una evaluación en cuanto al cumplimiento de nuestras hipótesis con base a lo expuesto a través de nuestro estudio. Haremos algunas reflexiones a fin de enriquecer lo aportado a lo largo de la investigación.

2.-En todo Estado la actividad de la Administración Pública se encuentra subordinada al marco legal, y solamente con base en ella puede injerir en la esfera individual del gobernado, a través de actos administrativos que respeten el principio de legalidad; cuando ello sucede la presencia del Estado en donde el Derecho prevalece protege el interés común de la sociedad.

Actualmente se cita como característica irrefutable del Estado en general, la independencia de los tres poderes que lo integran. Sin embargo, nos hemos enfrentado a un control excesivo por parte del Poder Ejecutivo Federal en el caso mexicano; motivado por el régimen presidencial acentuado desde principio de siglo.

3.-El Poder Público sin lugar a dudas, trata de enmarcar todas las actividades y actuaciones del mismo en un sistema general de normas que limitan la actividad del Estado. Al menos, históricamente es lo que se ha pretendido cuando hablamos de estados en los que el Derecho define la actividad de él.

Sin duda que uno de los principios de todo Estado es la protección y preservación de la vida en sociedad; no se concibe una invasión de la vida, la libertad, la propiedad, etc., de los individuos en forma arbitraria; sino que la actuación estatal es con arreglo a leyes previamente establecidas. De ninguna forma puede el Poder Público aplicar en forma arbitraria la Ley sobre el gobernado con actos administrativos que afecten sus derechos fundamentales, sin que éstos se funden en un precepto jurídico, que debe ser invocado por los órganos estatales en los que se indique la base legal que motivó el acto administrativo en contra del gobernado.

Para los efectos del trabajo realizado se enmarcó dentro de la corriente del Derecho Administrativo, sin recurrir demasiado en las fuentes históricas que pudieron habernos dado la oportunidad de estudiar a autores clásicos como Ortíz de Zúñiga, Posada de Herrera, Manuel Colmeiro, etc., nuestra intención fue recurrir a los estudiosos contemporáneos del derecho Administrativo.

4.-En este tenor de ideas, la Administración Pública no pierde su esencia protectora, procurando el desarrollo de la vida humana en sociedad como principio básico de su actuación; así como ella protege la vida desde un punto de vista biológico, también le preocupa el respeto a los Derechos Humanos y su obligación de no violar arbitrariamente los derechos del gobernado.

La Administración Pública es guía y motor de la sociedad responsable del desarrollo de esta última sobre todo, promotora indiscutible del progreso humano en todo Estado. Asimismo, pretende proporcionar acceso de bienes y servicios a la sociedad, en el caso nuestro, brinda elementos de defensa al gobernado frente a los actos ilegales de la primera.

5.-Es hoy cuando la administración pública se haya más ligada al Derecho Administrativo, pues es él quien rige y vigila los actos del Poder Ejecutivo Federal. La oposición de un interés público y privado trae como consecuencia una separación aparente entre el Estado y la Sociedad, sin

pensar que pueden ser conciliados por un actor intermedio, o sea la administración pública, y si no fuera ello suficientemente efectivo existe la alternativa de buscar la autoorganización de la sociedad civil para alcanzar fines de interés público que a ambos concierna.

6.-En ocasiones la presunta parcialidad con que juzgan tribunales a la administración perjudica los intereses del gobernado para cuya defensa, cuenta con el documento normativo de máxima jerarquía en nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Existe la alternativa de que los actuales órganos simplifiquen y sofisticuen los procedimientos administrativos, mediante la adopción de nuevas tecnologías y reclutamiento de personal altamente profesionalizado que posea más capacidad para responder a los intereses públicos de la sociedad.

7.-Formalmente la administración pública al establecer un conflicto con el gobernado, se somete a órganos de control jurisdiccional, a fin de no ser ella misma quien tenga que resolver sobre la legalidad o ilegalidad de sus actos; convirtiéndose así en Parte solamente. Se sujeta a tribunales administrativos o judiciales cuyas resoluciones son imparciales en la definición de una controversia entre ambos actores; a efecto de garantizar tanto el interés de la Administración (beneficio social) como el del gobernado.

8.- Los actuales procedimientos administrativos para resolver conflictos entre órganos de la administración y los particulares, gozan de algunas deficiencias como la falta de dinamismo y diligencia en el desarrollo y solución de las controversias.

9.-Afrontar a la administración pública presenta el riesgo de desear imponer un interés particular frente a uno general que se presupone analizado, pero ya dijimos que no necesariamente un interés personal puede excluir a uno de carácter público.

10.- El atender los asuntos a lo largo del territorio nacional implica una gran organización e infraestructura, para coadyuvar a la defensa del gobernado y también a la Administración, con el descenso de las cargas de trabajo, claro esta, con criterios que favorezcan la expedición de justicia administrativa que beneficien a toda la sociedad.

11.- Sin lugar a dudas es obligación de los órganos de la Administración a través de sus respectivos titulares, reconocer y respetar las prerrogativas fundamentales del gobernado. Deseamos resaltar el sector central de ella, porque es en este nivel donde existe cuantitativamente mayor enlace con el gobernado. Resulta interesante identificar con qué medios de defensa cuenta el gobernado para hacer frente a los actos administrativos en ocasiones carentes de legalidad en su emisión.

En la administración pública federal, estatal y municipal se asemejan los procedimientos para poder hacer frente a ella; el desconocimiento de las garantías individuales nos pone en desventaja al momento de exigir nuestros derechos una vez que hemos sido lesionados por un acto administrativo; por eso recomendamos informarse sobre los derechos a los que tiene acceso el gobernado y señalados expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de generar una cultura administrativa y jurídica en la Sociedad Civil.

12.- Los actos administrativos mediante los cuales la Administración Pública manifiesta al gobernado una determinada situación en su contra, no debemos considerarlos como definitivos, ya que contamos con medios de defensa administrativos y judiciales legalmente establecidos para impugnarlos a fin de provocar su revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y si aunado a esta situación, agregamos el cambio de actitud pasiva del

gobernado a una activa, fomentaremos que el acto administrativo ilegal sea nuevamente estudiado y emitido con los requisitos que la normatividad establece.

13.- Recordemos que el Art. 8º, constitucional esencialmente nos otorga un ejercicio de libertad de petición que debemos practicar, además de permitimos exigir que los actos administrativos puedan ser afrontados en forma pacífica y legal. Y si complementamos el estudio de la Constitución con los principales documentos normativos a los que hemos hecho referencia reforzaremos nuestras "defensas administrativas".

14.- Dijimos que la administración pública por conducto de los órganos que la integran concretizados por sus titulares, que revisten el carácter de gobernantes casi siempre en forma temporal, son susceptibles de cometer errores que perjudiquen al gobernado; su falibilidad no está en ella misma, por supuesto, sino en la capacidad de los servidores que la integran y le dan cause.

15.- Aceptamos que la administración pública nos lleva "ventaja" porque ella busca satisfacer el beneficio social mediante sus actos, lo normal es que justifique sus decisiones con bases jurídicas que las soportan; el problema surge cuando tenemos duda que éstas se hayan tomado legalmente y opuesta al interés personal del gobernado. No obstante, es posible identificar actos que impliquen un aspecto eminentemente arbitrario y es cuando se hace uso de los medios de defensa del gobernado. Es obvio que el interés particular buscaremos hacerlo efectivo en todo momento.

16.- Nos hemos dado cuenta que estos medios de defensa conocidos como recursos administrativos, los encontrábamos disgregados y hacía falta un ordenamiento que los unificará

para no causar confusión al gobernado. Tanto en procedimiento como en plazos los criterios variaban según la materia que regula los recursos. Así, tenemos que para algunos ordenamientos el tiempo era corto para presentarlos y en otras, el plazo era amplio en favor del gobernado, situaciones que subsanó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuyo ámbito de aplicación aunque es limitado a algunas materias, se aplica a la generalidad de las materias de la Administración Pública Federal.

La dispersión clasificatoria de los recursos provocaba que tuviéramos poco conocimiento de su aplicación para las diferentes situaciones, en las que debemos hacer que prevalezcan intereses fundados y motivados; aunado a esta situación hay poca difusión y orientación mínima al respecto. Por otro lado, nos encontramos en un estado de autoindefensión por la falta de conocimiento de las instancias y leyes con las que podemos enfrentar legalmente a la Administración.

17.- No creemos que sea necesario la creación de mayores medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública, sino que a los ya existentes, -ahora unificados en un solo recurso. el de revisión-, se le difunda con la idea de hacerlo de fácil utilización para quienes están en la condición de gobernados.

Finalmente, y sin importar cual sea la actividad que desarrollemos es seguro que a futuro habremos de hacer uso de algún medio de defensa administrativo establecido; entonces tendremos la oportunidad de aplicar la teoría plasmada en nuestra investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA, Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. . Porrúa . Décima Edición. México. 1991, 897 P.
- 2.- ACOSTA, Romero Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. México 1991; 903 p.
- 3.- ALCALÁ, Zamora y Castillo Niceto. PROCESO, AUTOCOMPOSICIÓN Y
AUTODEFENSA. Ed. Textos Universitarios. UNAM . MÉXICO 1979. 314 p.
- 4.- BONNIN, C. J. PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN.
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México 1982.
- 5.- BOQUERA, Oliver José María. ESTUDIOS SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO.
Ed. Civitas. Quinta Edición. México 1988. 407 p.
- 6.- BORJA, Soriano Manuel. TEORÍA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES.
Ed. Porrúa. México 1989. Tomo I.
- 7.- BURGOA, Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL.
Ed. Porrúa. Vigésimosegunda Edición. México 1989. 772p.
- 8.- BURGOA, Orihuela Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
GARANTÍAS Y AMPAROS.
Ed. Porrúa. México 1988. 678 p.
- 9.- BURGOA, Orihuela Ignacio. LAS GARANTÍAS DEL GOBERNADO EN EL
CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. Signósis histórica.
Ed. Procuraduría General de la República. México 1986; pp. 240-228.
- 10.- BURGOA, Orihuela Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.
Ed. Porrúa. México 1989. Vigésimosegunda Edición. 772. p.

- 11.- CALZADA, Padrón Feliciano. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN.
Ed. Porrúa. México 1989.
- 12.- CARRILLO, Flores Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN.
Ed. Porrúa. México 1989. 255. p.
- 13.- CASO, Ignacio de y Cervera Francisco. DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO. Tomo I
Primera Edición. Segunda Reimpresión. Ed. Labor Barcelona, España. 1961.
- 14.- CASTRO Juventino V. EL SISTEMA DEL DERECHO DE AMPARO.
Ed. Porrúa. Primera Edición. México 1979. 258. p.
- 15.- COLMEIRO, Manuel . DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.
Madrid, España, 1988. Tercera Edición. Tomo I.
- 16.- COLMEIRO, Manuel. LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.
Madrid, España 1979. Primera Edición.
- 17.- DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga José. INSTITUCIONES DE DERECHO
PROCESAL CIVIL.
Ed. Porrúa. México 1988, 654 p.
- 18.- DIEZ, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO.
Ed. Tipográfica. B. A. Argentina 1956
- 19.- FRAGA, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. México 1991.
- 20.- FIORINI, A. Bartolomé. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. La Ley Buenos Aires, Argentina 1980. Tomo II.
- 21.- FIX, Zamudio Héctor. EL JUICIO DE AMPARO.
Ed. Porrúa. México 1964, 410 p.

- 22.- FIX, Zamudio Héctor. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
Ed. F. C. E. Estudios de Derecho Comparado . México 1972.
- 23.- GARCÍA, Maynes Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Ed. Porrúa. Trigesimosexta Edición. México 1986. 444 p.
- 24.- GARCÍA, Oviedo Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. Quinta Edición. México 1986.
- 25.- GARCÍA-TREVIJANO, Francisco. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 1968 558 p.
- 26.- GÓMEZ, Lara Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO.
Ed. Harla, México 1990. 429 p.
- 27.- GONZÁLEZ, Cosío Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.
Ed. Porrúa. México 1982. 251 p.
- 28.- GONZÁLEZ, Pérez Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO.
Ed. Porrúa. Primera Edición. México 1985. 825 p.
- 29.- GUERRERO, Orozco Omar. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Ed. Harla. México 1985. 392 p.
- 30.- GUERRERO, Orozco Omar. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Ed. UNAM-Harla. México 1986. 398 p.
- 31.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario de Derecho Mexicano.
Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México 1985.
- 32.- LUCERO, Espinoza Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

- Ed. Porrúa. Primera Edición . México 1990. 223 p.
- 33.- MATEO, Martín Ramón. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Instituto de Estudios en Administración Pública. Madrid España. 1985. 527 p.
- 34.- MARTÍNEZ, Morales Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I.
Ed. Harla. México 1991. 452 p.
- 35.- MARTÍNEZ, Morales Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO.
Ed. Harla. México 1991. 452 p.
- 36.- MOULIN, Jean. EL ESTADO Y EL CIUDADANO.
Ed. Aguilar. México 1967.
- 37.- MUÑOZ, Amato Pedro. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Ed. F. C. E. México 1983. 260 p.
- 38.- MUSTAFA, P. Hadel. RECURSOS CONTRA EL EJERCICIO ILEGAL O ABUSIVO DEL
PODER ADMINISTRATIVO.
Ed. Caracas, Venezuela 1971
- 39.- NORIEGA, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO.
Ed. Porrúa, Primera Edición. México 1975. 1050 p.
- 40.- OLIVERA, Toro Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. Quinta Edición. México 1988. 379 p.
- 41.- ORTIZ, Zúñiga Manuel IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO.
Ed. Rev. Nac. de Admón. Pública. R. A. P. INAP. México 1982
- 42.- OVALLE, Favela José. DERECHO PROCESAL CIVIL.
Ed. Harla. Cuarta Edición. México 1991. 459 p.
- 43.- PALLARES, Eduardo. DERECHO PROCESAL CIVIL.
Ed. Porrúa. Cuarta Edición. México 1979. 668 p.

- 44.- PAREJO, Alfonso Luciano. EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Venezuela, Carácas 1984. Primera Edición. 294 p.
- 45.- PENICHE, López Edgardo. INTRODUCCIÓN AL DERECHO Y LECCIONES DE
DERECHO CIVIL.
Ed. Porrúa. Vigésima Edición. México 1986. 322p.
- 46.- PEREZ NIETO Castro Leonel y Ledezma, Mondragón Abel. INTRODUCCIÓN AL
ESTUDIO DEL DERECHO.
Ed. Harla. México 1988.
- 47.- POSADA, de Herrera Jorge, LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN.
Ed. Revista de Administración Pública. INAP. México 1982.
- 48.- RABASA, O. Emilio y Caballero, Gloria. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN.
Ed. La Legislatura. México 1982, 287 p.
- 49.- RIOS, Salay y Paniagua Aluna. ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA
ADMINISTRACIÓN.
Ed. Trillas. México 1982.
- 50.- ROYO, Villanueva Antonio. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
México 1950 Tomo I. 370 p.
- 51.- ROJINA, Villegas Rafael. INTRODUCCIÓN AL DERECHO.
Ed. Porrúa. Segunda Edición. México 1967. 506 p.
- 52.- SERRA, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO . Tomo I.
Ed. Porrúa. Séptima Edición, México 1981. 765 p.
- 53.- SERRA, Rojas Andrés. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa México 1991 577 p.

- 54.- SIMON, Herbert A. Et. Al. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Ed. Elsa. México 1968. 527 p.
- 55.- UVALLE, Berrones Ricardo. LA FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CAPITALISTA.
Tesis. UNAM. México. 1980. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- 56.- UVALLE, Berrones Ricardo. EL GOBIERNO EN ACCIÓN. La formación del régimen presidencial de la administración pública.
Ed. F.C.E. México 1984.
- 57.- UVALLE, Berrones Ricardo. LA RAZÓN DE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Ed. UNAM. Tesis Doctoral. México 1991.

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Edit. Mc Graw Hill. México 1996.

2.- Ley de Amparo Comentada.

Edit. Duero S.A. de C.V., México 1995.

3.- Ley Federal de Protección al Consumidor.

Edit. Porrúa. México 1996.

4.- Ley Federal de Aguas Nacionales.

Edit. SAGAR. México 1994.

5.- Ley Federal de Fomento y Estímulo al Deporte.

Edit. Porrúa. México 1996.

6.- Ley Federal Forestal.

Edit. SAGAR. México 1994.

7.- Ley sobre control y Registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.

Edit. Porrúa. México 1995.

8.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Edit. Porrúa. México 1995.

9.- Ley Federal de Expropiación.

Edit. Porrúa. México 1995.

10.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Edit. D.O.F. del 4 de agosto de 1994. México 1994.

11.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Edit. Porrúa. México 1995.

- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Edit. Delma S.A. de C.V., México 1996.
- 13.- Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo D. F.
Edit. Porrúa. México 1995.
- 14.- Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal
Edit. D.D.F., Mexico 1994.
- 15.- Código Federal de Procedimientos Civiles
Edit. Esfinge. México 1993.
- 16.- Código Fiscal de la Federación.
Edit. Tax Editores Unidos. México 1996.
- 17.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
Edit. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México 1995.

JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS

- 1.- De recursos administrativos
- 2.- De procedimiento administrativo
- 3.- De recursos de revocación
- 4.- De recursos de reconsideración
- 5.- De recursos de oposición
- 6.- De nulidad de notificación y de la Procuraduría Federal del Consumidor
- 7.- De recursos de revisión