

39

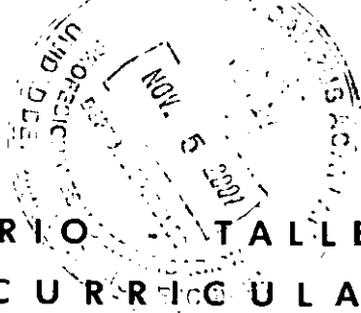


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

298825

ALGUNOS COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



S E M I N A R I O - T A L L E R
E X T R A C U R R I C U L A R
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA TERESA CLAUDIA BARRERA LOPEZ

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO.



ACATLAN, EDO. DE MEX., NOVIEMBRE DE 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

OBJETIVO:

Comentar y analizar algunas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente en lo concerniente al silencio administrativo, la posibilidad de subsanar el acto nulo, la caducidad del procedimiento y la notificación por medios electrónicos, a fin de proponer diversas reformas.

De tal modo que la presente investigación aporte elementos de análisis que permitan una regulación más clara de las figuras jurídicas señaladas.

INDICE

Introducción.....	6
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO - ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1.- Concepto y elementos.....	9
1.2.- Requisitos y Efectos.....	19
1.3.- Extinción del acto administrativo.....	21
1.4.- Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.....	26
1.5.- Ejecución y cumplimiento del acto administrativo.....	27
1.6.- Eficacia del acto administrativo.....	28
1.7.- Nulidad del acto administrativo.....	28
1.8.- Facultades discrecionales y regladas.....	30

CAPÍTULO SEGUNDO - PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Proceso y procedimiento.....	36
2.2.- Principios de la actuación administrativa.....	44
2.3.- Fases del procedimiento administrativo.....	47
2.4.- Requisitos del procedimiento administrativo.....	48
2.5.- Clases del procedimiento administrativo.....	51
2.6.- Vicios del procedimiento administrativo.....	52

CAPÍTULO TERCERO - JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

3.1.- Generalidades.....	53
3.2.- Instancias.....	54
3.3.- Recursos.....	56
3.3.1.- Elementos de los Recursos Administrativos.....	61
3.3.2.- Terminación.....	63
3.3.3.- El recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	65

3.4.- Juicio de Nulidad.....	67
3.5.- Juicio de Amparo.....	70

CAPÍTULO CUARTO - COMENTARIOS A ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1.- El silencio administrativo.....	74
4.2.- Posibilidad de subsanar el acto nulo.....	78
4.3.- La caducidad del procedimiento.....	86
4.4.- Notificación por medios electrónicos.....	88

CONCLUSIONES	97
---------------------------	-----------

PROPUESTAS	99
-------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN	102
---	------------

DEDICATORIAS

Dedico este trabajo que es en extremo especial por su trascendencia en mi vida, a todas las personas que me han brindado los instrumentos para llegar a este momento.

A mis padres Raúl Rosendo y Ma. Teresa por su ejemplar empeño en todas las cosas que han querido de la vida.

A mis hermanos Angeles, Laura, Pepe y Ofé por su amor, compañerismo, y confianza, en especial gracias a Mabis por su apoyo como un verdadero protector moral y económico.

A Vero, Rosy, Ale, Marco, Salvador porque de ser compañeros de estudios se convirtieron en amigos para toda la vida de quienes sigo obteniendo valiosas enseñanzas, pero ante todo su invaluable amistad. Vero, especialmente gracias por todos estos años que he contado contigo.

A mis adorados hijos Jimena y Antonio que desde su aparición en mi vida le han dado una nueva dimensión a las cosas. A mi esposo por su apoyo para ver cumplida esta meta.

A mis abuelos Enrique (q.e.p.d.), Amada, Angeles, Ofelia (q.e.p.d.) y a mis tíos, especialmente tía Lupita, gracias por tus consejos, tu cariño y el especial impulso que me diste en esta labor.

A mi familia política, especialmente a mi suegra Antonia Martínez y a Silvia quienes me han apoyado en el cuidado de mis hijos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su magnificencia y su heterogeneidad. A la ENEP Acatlán y sus merecidamente prestigiados profesores, especialmente a mi asesor Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado por su dedicación y mis queridas profesoras Ma. Eugenia Peredo García Villalobos y Magdalena Espinosa de Guerrero por sus invaluable enseñanzas.

Nada de esto sería posible si no fuera porque Tú, mi Señor, tuviste confianza en mí desde el principio de las cosas. Gracias.

INTRODUCCION

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, es un ordenamiento legal en el que se coordinan las disposiciones jurídicas administrativas que anteriormente se encontraban dispersas.

En torno a esta ley han surgido opiniones que van desde las más benévolas que aplauden su expedición, hasta las más rigurosas que sostienen que su aparición es ociosa y que por lo tanto esta ley debiera abrogarse.

Considero que pese a las limitaciones, imperfecciones y contradicciones de esta ley, es un acierto el que se determinen los requisitos del acto y el procedimiento administrativo lo que permite preservar la garantía de legalidad y de audiencia de los administrados.

Ello es así ya que las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se aplican a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, y en general, a los actos derivados de la función administrativa.

Al ser este ordenamiento de orden público tiende a evitar los desordenes jurídicos y, por lo tanto, garantiza la realización del derecho y el cumplimiento armonioso del procedimiento administrativo y por ello, tanto los particulares como los órganos administrativos no pueden dejar de observar sus disposiciones.

Como se mencionaba, así como esta ley contempla acertadamente ciertas situaciones jurídicas, existen tantas otras que merecen comentarse ya que no son pocos los puntos donde se aprecian imprecisiones e incluso contradicciones que deben reconsiderarse por el legislador, para que en un futuro muy cercano se realicen las modificaciones pertinentes.

De esta manera el ordenamiento que hoy se comenta, ha de cumplir puntualmente con su cometido regulando efectiva y satisfactoriamente las relaciones que existen entre administración pública y administrado, garantizando que el estado de derecho en el que nuestra sociedad se desenvuelve se mantenga apegado a su aspiración de justicia.

CAPITULO UNO - ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1.- Concepto y elementos 1.2.- Requisitos y Efectos 1.3.- Extinción del acto administrativo 1.4.- Irregularidades e ineficacias 1.5.- Ejecución y cumplimiento 1.6.- Eficacia del acto administrativo 1.7.- Nulidad del acto administrativo. 1.8.-Facultades discrecionales y regladas.

El acto administrativo constituye el primer paso que conforma el procedimiento al que hace referencia la Ley que se comenta, y en virtud del cual existe una nueva e intensa teoría.

Es a principios del siglo XX en Europa, que se aprecia la necesidad de una teoría general de los actos jurídicos, por lo que se da comienzo a esta tarea de investigación.

De esta manera se comienza a elaborar una teoría del acto jurídico en la que ya se reconocen la eficiencia y las relaciones entre diversas categorías de actos jurídicos, considerando a su vez, la distinción que debe existir tratándose de derecho público y de derecho privado.

De ahí que el acto jurídico existe a partir del derecho civil, ya que fueron los autores en esta rama del derecho quienes lo han tratado frecuentemente, y tan es así que nuestro Código Civil es el primero en adoptarlo en su doctrina.

Pero, ya no resulta suficiente que el derecho civil regule la teoría del acto jurídico, ya que éste existe en todas las ramas del Derecho, sino que se hace necesario establecer diferentes tipos de actos, con las modalidades de cada materia en particular.

Esto es, que la teoría general del acto jurídico habrá de dar pie a que surja una nueva teoría más específica, que puede ser tanto del acto administrativo, el acto mercantil, el acto procesal, el acto laboral, el acto penal, sólo por citar algunos.

No todos los actos jurídicos parten de la autonomía de la voluntad de las partes, especialmente tratándose de actos administrativos, por lo que ya no puede seguirse

asimilando el acto jurídico en general con el administrativo, aún cuando muchas veces se ha dicho que el acto administrativo es la especie de la que el acto jurídico es el género.

El estudio de la teoría del acto jurídico es de estudio indispensable en cualquier rama del derecho. Definimos al acto jurídico como una manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos. Es el derecho el que da a la voluntad un valor jurídico trascendente.

Cabe citar que el hecho jurídico, aunque es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho expresamente le reconoce consecuencias de derecho, en éste no interviene la voluntad del hombre para producir esas consecuencias jurídicas. Ejemplo: la muerte o el nacimiento, entre otros.

Si bien el acto administrativo participa de las características del acto jurídico en cuanto a que es una expresión de la voluntad que produce efectos jurídicos, el acto administrativo tiene características propias que lo distinguen de otro tipo de actos.

Existen actos de la administración que no son administrativos en sí, ya que la administración pública realiza otros que no encuadran en el concepto del acto administrativo. Esta situación se ve confirmada por el hecho de que el propio artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que sólo es aplicable a la administración centralizada.

A pesar de que existe cierta dificultad para precisar el acto administrativo, existen bases para elaborar una teoría general, conocer su concepto, sus partes, sus efectos y la forma en que se extinguen.

Son muy diversas las definiciones que existen sobre el acto administrativo, no hay un verdadero consenso respecto al concepto de acto administrativo. Lo que sí es aceptado por los diversos autores es que el acto administrativo es el resultado de la combinación de la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto.

Para comenzar el tema, a continuación se exponen las opiniones de algunos reconocidos doctrinarios para finalmente, emitir una opinión.

1.1.- CONCEPTO Y ELEMENTOS.

CONCEPTO .- Es interesante hacer notar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en ninguno de los artículos del Título Segundo da un concepto o una definición de lo que es el acto administrativo, cuando por cuestión de orden, debiera comenzar de este modo.

El artículo 3º establece en dieciséis fracciones diferentes los elementos y requisitos del acto administrativo, sin que se haga una diferencia o separación entre el concepto, requisito y el de elementos.

Semánticamente elemento y requisito tienen diversos significados. Por elemento se entiende al fundamento o parte esencial de alguna cosa, mientras que por requisito, la circunstancia o condición necesaria para la existencia o el ejercicio de un derecho o una facultad.

Como se señaló, la larga enumeración que hace el artículo 3º en su texto y en las dieciséis fracciones, reitera elementos y requisitos, sin hacer ninguna distinción entre unos y otros; y es necesario acudir a los artículos 5, 6 y 7 para tratar de dirimir la diferencia entre unos y otros.

En el citado artículo 3º se hace alusión a la necesidad de que el acto administrativo sea emitido por autoridad competente, de forma escrita y debidamente fundado y motivado aunque dicha mención resulta un tanto innecesaria, ya que éstos son requisitos establecidos por el artículo 16 Constitucional, para todo acto de autoridad.

Para Miguel Acosta Romero, *el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*¹

Según Andrés Serra Rojas, 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, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de un interés general.*²

Esto es, que el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, e incluso de la afectación al sujeto pasivo, lo cual implica efectos bilaterales o multilaterales, ya que su origen fue una decisión unilateral.

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, considera que *los actos administrativos son la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos.*³

Para Emilio Margáin Manatou, el acto administrativo es *aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.*⁴

¹ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Acto Administrativo*. Porrúa, Méx., 1988, pág. 749.

² Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Porrúa, Méx., 1996, pág. 238

³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *Elementos de Derecho Administrativo I*. Limusa Noriega Editores, 2000, pág. 222.

⁴ Emilio Margáin Manatou. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Porrúa, Méx, 1994, pág. 79.

Para Narciso Sánchez Gómez, el acto administrativo es *una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiene que crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobretodo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.*⁵

Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como regla el principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

El doctor Gabino Eduardo Castrejón García resume al acto administrativo como *una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Los efectos de esta decisión crean, reconocen, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*⁶

Como se puede observar, todas estas concepciones coinciden en su contenido, ya que parten de la idea de una voluntad del órgano público, que debe hacerse de manera expresa e indubitable y que no requiere de la participación de entes públicos o privados, colectivos o personales, ajenos a la esfera administrativa para la emisión del acto, es decir, surge unilateralmente. Sin embargo, una vez que el acto es dado a conocer, los efectos pueden ser bilaterales o multilaterales, dependiendo del tipo de acto y a quién o quiénes se dirige.

Además, todos mencionan una peculiaridad indispensable: la preservación del interés general, que justifica la existencia misma del orden jurídico del que emana.

⁵ Narciso Sánchez Gómez. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, Méx., 1992, pág. 321.

⁶ Gabino Eduardo Castrejón García. *Derecho Administrativo Mexicano*. Cárdenas editores, Méx, 2000, pág. 345.

También se han elaborado clasificaciones del acto administrativo desde el punto de vista objetivo, subjetivo y formal.

Desde el punto objetivo, se considera al acto como la exteriorización de la voluntad, emanada del poder público, desde el punto de vista subjetivo es el órgano que lo emite, que siempre corresponderá a un órgano de la administración, y desde el punto de vista material es un producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho.

De tal modo, las características del acto administrativo que se desprenden de los anteriores conceptos son los siguientes:

A. Es un acto que proviene del titular del órgano de la administración, teniendo efectos bilaterales o multilaterales.

B. Dicha expresión externa de la voluntad se toma unilateralmente.

C. El órgano administrativo competente actúa con decisión y con voluntad, en uso de su facultad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

D. Este acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.

E. Es generalmente ejecutivo.

F. Persigue el interés general.

Se entiende por acto ejecutivo, el que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctico-coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia administración pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

Ejemplo de actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de cobro de impuestos, la expropiación o el decomiso, por citar algunos.

Andrés Serra Rojas maneja esta característica, en dos sentidos:⁷

- a) Que tiene ejecución, y
- b) Que ha causado ejecutoria.

Por acto administrativo que tiene ejecución coincide con lo anteriormente señalado en el sentido de que tiene la potestad necesaria para su realización fáctico-coactiva; mientras que por actos que han causado ejecutoria entiende aquella sentencia o acto, contra el cual, ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

El acto administrativo no se considera ejecutorio puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

Son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen y con ello son la excepción que confirma la regla. Podemos citar, entre otros, el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo, de acuerdo con el Artículo 33 constitucional; los que la doctrina administrativa señala como actos de gobierno; un acta de nacimiento, matrimonio o defunción, generalmente no son impugnables.

Existen además, actos administrativos que son declarativos ya que no necesariamente entrañan ejecución. Ejemplos: una licencia de manejar, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación o un acta de nacimiento, entre otros muchos ejemplos.

⁷ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 250.

Y finalmente, por acto administrativo no firme, ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley.

ELEMENTOS . - Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, sea válido y tenga efectos específicos e institucionales, debe reunir una serie de elementos esenciales que le dan fundamento, esencia y consistencia.

En derecho administrativo son muchos los autores que sostienen que son elementos del acto el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito, pero de lo dispuesto en la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se desprende que el mérito no es elemento esencial del acto.

Con relación a la forma, sí se señala que es un requisito especialmente importante el de que se haga constar por escrito y que ostente firma autógrafa.

De acuerdo a lo anterior, son elementos constitutivos del acto administrativo los siguientes: el sujeto, el objeto, la manifestación de voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.

1. - El sujeto se identifica de dos maneras: el sujeto activo y el pasivo, el primero de ellos es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad, de conformidad con su competencia, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas. Esa competencia requiere siempre de un texto expreso en una ley o en un reglamento, su ejercicio es obligatorio, puede suceder que se encuentre delegada entre diversos órganos según su grado de jerarquía, no puede ser objeto de pactos, ni renunciarse a ella, y es constitutiva del órgano que la ejercita, y cuando ello sucede debe hacerse por escrito debidamente fundada y motivada para que sea válida y eficaz.

Competencia del sujeto activo.- Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

Delegación de la competencia.- La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior. La avocación y la delegación, son excepciones al principio de que la competencia debe estar expresamente conferida en ley.

En la doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a otra; y la delegación de firma que pretende solamente descargar al funcionario de una parte de su actividad material, como lo sería, por ejemplo el firmar multiplicidad de oficios diariamente.

Distribución de competencia.- En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También existe competencia por grado cuando se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tienen.

Otro criterio para dividir la competencia es el relativo a la materia. En este caso podemos apreciarlo claramente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que distribuye competencia por materia de las unidades administrativas. La competencia se otorga tanto a órganos que son autoridades, como a aquellos que no lo son.

Concepto de autoridad.- Autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión, es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, sólo en algunos casos son considerados como autoridades.

Para los efectos de Amparo, la Suprema Corte ha establecido en su Tesis jurisprudencial núm. 75; legible en la p. 115 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965, Sexta Parte, jurisprudencia común al pleno y a las Salas, que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por virtud de la fuerza pública de que disponen.

Debe asentarse que la autoridad administrativa carece de facultades constitucionales para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial.

El sujeto pasivo es el destinatario del acto administrativo, generalmente una persona física quien recibe los efectos del mismo, ya sea el beneficiario de una concesión, de una licencia, de un permiso, de una autorización pero también pueden ser dos o más personas o la colectividad.

2. - El segundo elemento del acto administrativo en estudio es el objeto, el cual puede dividirse en:

a) Directo o inmediato. Es la 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.

b) Indirecto o mediato.- Consistirá en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

-Debe ser posible física y jurídicamente; debe ser lícito; y debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite: criterio de la especialidad.

3.- Como tercer elemento del acto administrativo se encuentra la manifestación de voluntad. Es la exteriorización del acto administrativo, todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe ser exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en la intención para producir un acto contrario a la ley.

En un sentido técnico, la autonomía de la voluntad es la posibilidad para una persona de crear libremente derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derechos y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica.

4.- Cuarto elemento es el motivo, es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma válido.

El motivo o motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales.

Motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Esta motivación debe constar en el propio acto de molestia, ya que las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que se pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoya, cuando éstas aparecen en documento distinto.

Al prevenir nuestra carta magna en su artículo 16 que nadie puede ser molestado en su persona sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que

fundé y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal a una ley, sino que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular; por el contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifique legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley.

Es así, que una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Para cumplir con lo que establece el artículo 16 constitucional, deben satisfacerse dos clases de requisitos: unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda cubierto cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos indicados sean reales y ciertos y que conforme a los preceptos citados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.

5.- Quinto elemento del acto administrativo: la formalidad. Se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal y la forma. Con el primero entendemos el conjunto de trámites legales que nos permiten producir el acto; con la segunda se distingue el modo en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida a este acto.

Por su forma los actos administrativos deben ser escritos, y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto.

La forma escrita siempre ha constituido un factor rígido a la vista de los administrados y con ello contribuyó a delimitar a las autoridades sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen de los expedientes.

Excepcionalmente la forma también puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnicos-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares: un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos y demás señalamientos.

6.- La finalidad como sexto elemento, se refiere al resultado de la actuación administrativa, esto es, a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades del interés social o colectivo.

Miguel Acosta Romero ⁸ señala que sólo el sujeto, la manifestación externa de la voluntad, el objeto y la forma son los elementos más importantes del acto administrativo.

En cuanto a la doctrina que sostiene que el motivo y la finalidad son elementos estructurales del acto administrativo creo que estos no son elementos esenciales de éste, sino más bien modalidades que afectan a alguno de los elementos del acto administrativo.

Esta confusión es comprensible, ya que como se mencionaba, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 3º señala de manera enunciativa tanto elementos y requisitos del acto administrativo de manera indistinta.

1.2.- REQUISITOS Y EFECTOS

REQUISITOS.- Nuestra Constitución Política en sus artículos 14 y 16, exige como requisitos de todo acto de autoridad emanar de autoridad competente, adoptar la forma

⁸ Miguel Acosta Romero. *Derecho Administrativo*, pág. 327.

escrita, donde se consigna su fundamentación y motivación y la competencia del funcionario.

El Código Fiscal de la Federación es más específico al señalar en su artículo 38 como requisitos del acto administrativo, además de los anteriores, ostentar la firma de la autoridad competente señalar el nombre de la persona o personas a las que va dirigido, cuando se conoce y cuando se ignore el nombre del destinatario, habrán de señalarse los datos suficientes que permitan su identificación.

Si bien es cierto que los requisitos que añade el Código Fiscal de la Federación se implementan para lograr una mayor protección del gobernado contra actos de autoridad, en mi apreciación debiera ser la norma de mayor jerarquía la que proveyera los elementos bajo los cuales debe reputarse legal un acto. Esto es, que debería ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que los estableciera, ya que no es lógico que un acto que cumple con el requisito de legalidad bajo la lupa constitucional, sea considerado ilegal a la luz del Código Fiscal de la Federación por incumplir con alguno de los requisitos que el Código de referencia agrega.

EFECTOS.- El acto administrativo está destinado a producir efectos, aún en el caso de actos administrativos con efectos declarativos. Tales efectos pueden ser directos o indirectos.

La extinción de obligaciones y derechos producirá obligaciones de efectos directos, estos son la creación, modificación, transmisión, obligación de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho.

Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

También existen los efectos frente a terceros, los cuales son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares. Por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos; lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo entenderemos por tercero a todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, o bien, a aquél que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, se modifique o no, el acto administrativo.

1.3.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que por razones de método, se clasifican en normales, y anormales.

1. Los medios normales tienen lugar cuando la realización del acto administrativo se lleva a cabo mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares. Estos medios normales para extinguir el acto administrativo pueden darse de las siguientes formas:

- a) Cumplimiento voluntario por los órganos internos de la Administración.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos que lo señalen, por ejemplo: licencias, permisos temporales, concesiones.

2. En los medios anormales el acto administrativo puede extinguirse porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa:
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

A continuación se describen brevemente cada uno de ellos:

a) Revocación administrativa.- 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.

Es un acto unilateral de la Administración Pública, en el que no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. En materia procesal la revocación es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener del juez que modifique, revoque o deje sin efectos, generalmente un auto de trámite no apelable.

La revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que sean de tracto sucesivo, 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 hubieren realizado.

Esta facultad no puede ser discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

Mas aún la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el Artículo 14 constitucional, en principio la revocación debe tener efectos hacia el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo que afecta a uno anterior que fuera perfectamente válido, que surtió efectos y que, como se dijo, por razones de oportunidad, técnicas o de interés público, se revoca.

b) La rescisión.- Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte. Esta figura tiene como antecesora la establecida por el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1949.

Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción.- La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, se extinguen por prescripción en el término de cinco años, en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

Ejemplo de excepción a lo anterior es lo señalado por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, que establece que cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes o no lleve contabilidad, o no presente declaración del ejercicio estando obligado a presentarla, el plazo para la prescripción aumentará a diez años.

d) Caducidad.- Es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

Como ejemplo de caducidad lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no las realiza incurrirá en

caducidad. Lo mismo sucede cuando se obliga al particular a presentar avisos, de los que depende el nacimiento de un derecho u obligación, también dentro de cierto plazo.

e) El término y la condición.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

f) La renuncia de derechos.- El individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le fue reconocido.

Sobre desistimiento o renuncia de derechos sirve de ejemplo el Acuerdo que dispone se acepte de la Comisión de Fomento Minero, el desistimiento de los derechos a la explotación de hierro en un lote denominado Obregón, comprendido dentro de la asignación incorporada a su patrimonio, para la explotación de la misma sustancia en la República Mexicana, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 1978.

Así, se puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión, y aun a ciertos derechos muy personales, como por ejemplo, la nacionalidad. La renuncia constituye un medio anormal de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

-Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.

-Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

-Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

G) Irregularidades e Ineficacias del Acto Administrativo.- En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de existencia, que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez, que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

Tanto en derecho civil como en derecho administrativo la nulidad absoluta es una sanción para prevenir las infracciones de los preceptos de orden público o de interés colectivo, tanto en derecho administrativo como en derecho privado es suficiente declarar la nulidad absoluta, tan pronto como se comprueban sus elementos.

Pero debe hacerse notar que la invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no puede apoyarse en el derecho privado, aunque originalmente se hayan derivado de él, ya que las situaciones jurídicas que se producen son más complejas y numerosas y responden a propósitos diferentes, unas veces expresamente establecidas en la ley y otras van deduciéndose de las prohibiciones, limitaciones y modalidades de los actos administrativos.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.- En estas se determina la anulación, o se declara la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias, con motivo de irregularidades del acto administrativo, sino que también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos, en el caso concreto, el acto por estas circunstancias.

La extinción de los actos administrativos hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto.

Un acto administrativo se extingue por el cumplimiento voluntario sea de los particulares o de la propia administración. La doctrina hace una distinción entre extinción del acto administrativo y la cesación de los efectos del mismo.

La cesación de los efectos ocurre cuando normalmente el acto ha terminado; en cambio la extinción del acto administrativo ocurre como consecuencia de una terminación anormal. Por ejemplo, hablamos de cesación de los efectos, cuando en el acto administrativo ha expirado en el plazo pactado o cuando se ha cumplido el objeto, en tanto que la extinción del acto administrativo se produce por caducidad, revocación, anulación, renuncia, rescisión.

El artículo 11 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no distingue entre cesación y extinción, ya que se limita a señalar que el acto administrativo se extingue de pleno derecho por las siguientes causas:

I.- Cumplimiento de su fin.

II.- Expiración del plazo.

III.- Por el cumplimiento de la condición o término al que hubiere estado sujeto.

IV.- Acaecimiento de una condición resolutoria;

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

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

1.4.- IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El doctor Gabino Castrejón⁹ señala en este aspecto que no hay disposición precisa en la legislación administrativa que de una pauta general acerca de la autoridad a quien

⁹ Gabino E. Castrejón G. Derecho Administrativo. pág. 368.

corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación, en aquellos supuestos en que se debe realizar este procedimiento, pero existen las siguientes posibilidades:

a.- La misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo o anularlo.

b.- La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.

c.- Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.

d.- Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.

e.- Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.

f.- Los tribunales federales en materia de amparo igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.

1.5.-EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos, como ya se señaló, 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.

El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración, y también puede ser forzosa.

1.6.- EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 8º señala respecto a la eficacia del acto administrativo que éste será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada. La excepción a lo anterior es cuando se trate de un acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia. Lo mismo cuando se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia.

Cuando el acto administrativo requiera aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, tendrá eficacia hasta en tanto aquélla se produzca.

1.7.- NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La nulidad o anulabilidad de un acto se determinará con relación a los vicios que hubieren conestado en su emisión. Por vicio entenderemos aquella situación de hecho o de derecho que afecta al acto jurídico. Dependiendo del tipo de vicio, será la consecuencia jurídica del acto.

Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinados a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de derecho.¹⁰

Ahora bien, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 5º señala que la nulidad o anulabilidad de un acto se producirá por la omisión o irregularidad de los elementos establecidos por el artículo 3º de la misma ley.

Correlacionando los artículos 6º y 3º de la Ley en comento, podemos deducir que la nulidad del acto se produce cuando no se señala el objeto, que no tenga la finalidad de

¹⁰ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Porrúa, Méx., 1996, pág.353.

un interés público, que no conste por escrito y con firma autógrafa de la autoridad competente, que no esté fundado y motivado, que en su expedición no se hubiere sujetado a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, que en su expedición haya mediado error sobre el objeto, causa, motivo o fin, o que no se haya mencionado el órgano del cual emana.

Sin embargo, agrega que no obstante que es inválido, de efectos retroactivos, no legítimo ni ejecutable, sí es subsanable.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley de referencia señala que la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVII del artículo 3° de la misma Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

Correlacionando ambos artículos se desprende que la Anulabilidad se produce en los siguientes casos:

Ser expedido con error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; no señalar lugar y fecha de emisión; no mencionarse en la notificación la oficina en que se encuentra para ser consultado; no hacer mención de que los recursos que procedan, cuando sea recurrible; o no contener expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto declarado anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Definitivamente es necesario elaborar un sistema de ineficacias administrativas bajo criterios más precisos, ya que el interés general que interviene en los actos

administrativos es diverso de los intereses y finalidades que intervienen en los actos privados.¹¹

1.8.- FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.

Se entiende por facultad discrecional, aquella que otorga una norma jurídica a la autoridad administrativa para que ante determinadas circunstancias de hecho, decida con cierta libertad el proceder o no de su actuación ante el gobernado. En contraposición, están las facultades reglamentadas en las que ante las circunstancias de hecho, la norma jurídica precisa los términos en que el órgano gubernamental debe actuar y emitir su decisión. Sin embargo, el hecho de que la norma legal le otorgue a las autoridades administrativas cierta libertad para decidir la manera en que deben ejercer sus facultades, no implica que la misma se ejerza en forma arbitraria. Para ello, los criterios judiciales y la doctrina, han establecido limitantes que permiten delinear el campo de acción de la discrecionalidad y su control jurisdiccional.

Dentro de estas limitaciones, destaca lo que en la doctrina y en los antecedentes legales del propio artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se ha denominado como el desvío de poder. Este concepto es un abuso de derecho, ya que la autoridad administrativa realiza un acto de su competencia, respetando las formas y procedimientos contemplados en la ley, pero con fines distintos de aquéllos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. En otras palabras, la autoridad administrativa, y particularmente, el ejercicio de las facultades de comprobación, tiene una finalidad de tal manera que al ejercer estas autoridades estas facultades en el ámbito de su competencia, deben hacerlo de acuerdo con el fin contemplado por la norma jurídica, pues la ley las autoriza sólo para cumplir tal finalidad.

Por ejemplo, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, otorga a las autoridades fiscales un poder discrecional para decidir con cierta libertad, cuál de las facultades de comprobación se va a ejercer en contra del contribuyente de manera conjunta, indistinta o sucesiva. Sin embargo, la propia ley precisa, con toda claridad que la finalidad de estas facultades es verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como

¹¹ Andrés Serra Rojas. *Op. Cit.*, pág. 353.

comprobar la comisión de delitos y proporcionar información a otras autoridades fiscales. En consecuencia, si la autoridad ejerce alguna de estas facultades para un fin distinto, se estará en presencia de un desvío de poder y, por consiguiente, de una causal de nulidad.

Se puede afirmar que existe desvío de poder cuando las autoridades actúan con el fin de satisfacer aspiraciones personales del funcionario, o para favorecer a terceros; o cuando pretenden favorecer a la propia administración pública; en resumen, cuando la intención de su actuación es distinta de los lineamientos que establece la ley.

Desafortunadamente es de admitirse que no obstante que el desvío de poder se encuentra contemplado como una causal de nulidad en el Código Fiscal de la Federación, por su carácter subjetivo es difícil comprobar su existencia.

Para Gabino Castrejón García, las facultades discrecionales son la excepción a la regla de que la autoridad únicamente puede actuar con estricto apego a la Ley, ya que uno de los requisitos fundamentales que debe contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad para realizar dicho acto.¹²

Así, considera que los órganos del Estado tienen facultad discrecional para determinar su actuación o abstención, el límite y contenido de la misma.

Esta libre apreciación se le da al órgano, con la intención de atender a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, siempre con los límites consignados en la ley.

Son elementos de la facultad discrecional el que la ley otorgue la competencia al órgano y que dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esa actuación.

Estas facultades discrecionales las clasifica en:

¹² Gabino E. Castrejón G. Op. Cit. Pág. 350.

A.- Facultad discrecional libre, en la que el órgano administrativo ejerce su voluntad dentro de los más amplios márgenes. Su límite es la propia Ley que señala si puede ejercitarse o no ejercitarse parcialmente o en forma continua.

Gabino Fraga¹³ es más específico al señalar que el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento y de qué forma, en fin, el contenido que va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

Lo mismo sucede en todos aquellos casos en que la ley deja a la autoridad en libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Entre el acto obligatorio y el discrecional no existe una gran separación, ya que constantemente concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos.

Esto sucede porque al concederse por ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren, mas que a la realización del acto en su integridad, solamente a alguno de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. Es así como puede ocurrir que la ley otorgue discrecionalidad para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención de la autoridad pero que obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley la que fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación.

En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino las condiciones de la actividad administrativa de modo de no

¹³ Gabino Fraga. *Op. cit.*, Méx, 2001, pág. 232.

dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que se haga de las circunstancias del caso.

Las facultades discrecionales de ningún modo deben confundirse con la arbitrariedad, ya que mientras en aquélla sus facultades parten de una norma jurídica, con el fin de preservar el interés general, en ésta se parte de un interés y un deseo puramente individual.

En resumen, en el acto discrecional la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, el momento en el que debe obrar, el modo o el contenido que va a dar a su actuación.

B.- Facultad discrecional Obligatoria, en la que invariablemente se señalan los supuestos en los que debe otorgarse cierto beneficio, cuando se solicite dentro de ciertos lineamientos.

Como Actos obligatorios, reglados o vinculados se entiende a aquellos que no son más que la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de la obligación impuesta por la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a apreciaciones subjetivas.

C.- Facultad discrecional técnica, en la administración pública es muy frecuente la necesidad de hacer apreciaciones sobre hechos pasados o bien, sobre consecuencias futuras de una medida determinada. En estos casos forzosamente debe existir una libertad para la autoridad respectiva, pues de otra manera no podría calificar la existencia de un hecho cuando haya pruebas contradictorias o calificarlo cuando sólo pueda apreciarse por elementos técnicos o determinar las consecuencias de un acto cuando también sean elementos técnicos los únicos que puedan servir para estimar esas consecuencias.

Esto se aplica por ejemplo, en el caso de adopción de medidas de carácter económico, de carácter sanitario, entre muchas otras.

En estos últimos casos, la actuación de la autoridad correspondiente si bien no está ligada por las disposiciones de la ley, sí lo está por los mismos elementos técnicos que deben encauzar la actividad administrativa que dentro de ese dominio se realiza.

Como toda facultad, éstas tienen su límite, conformado por los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma, es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

d) Facultad Reglada.- Consiste en la facultad que la ley otorga y a la vez exige al órgano administrativo de forma ineludible.

CAPITULO DOS - PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Proceso y procedimiento 2.2.-Principios de la actuación administrativa 2.3.- Fases del procedimiento administrativo 2.4.- Requisitos del procedimiento administrativo 2.5.- Clases del procedimiento administrativo 2.6.- Violaciones de procedimiento.

El acto administrativo que pretende afectar derechos de los particulares, requiere generalmente para su formación y perfección estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan a la autoridad –autor del acto- la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución definitiva que se dicta no es arbitraria, sino de acuerdo con las disposiciones legales. El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan a la resolución definitiva –acto administrativo- es lo que constituye el procedimiento administrativo.¹⁴

Esto es, que si la voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, y estos requieren para surgir a la vida de lo jurídico de un cauce, que identificamos con el procedimiento administrativo, éste equivale al cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.¹⁵

El sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal se justifica como garantía del interés público y de los derechos de los particulares. El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Esto es importante ya que por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

¹⁴ Alejandro Martínez Bazavilazo. Guía para defenderse ante las autoridades fiscales. Tax, editores. Méx., 2000, p. 37.

¹⁵ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Primer Curso. Porrúa, Méx, 1996, pág. 274.

2.1.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Andrés Serra Rojas dice que: *...en términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada; por el contrario, el procedimiento son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.*

Miguel Acosta Romero¹⁶ dice que *proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.*

No concuerdo del todo con las anteriores opiniones, ya que si bien es cierto que el proceso se caracteriza por poseer un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen una finalidad común, no siempre su interés es resolver una controversia, baste citar como ejemplo el proceso legislativo que no entraña en sí mismo una controversia, pero sí una serie de actos concatenados para lograr un fin como lo es la emisión de una ley .

El término *Proceso*, se refiere en sí al modo de avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos, por lo que se compone de diferentes actos con unidad de propósito. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de *procedimiento*.¹⁷

El procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa.

¹⁶ Miguel Acosta Romero. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, pág. 75.

¹⁷ Luis Humberto Delgadillo. *Elementos de Derecho Administrativo*. Limusa, Méx., 1989, pág. 160.

La exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos española, de 17 de julio de 1958, define al procedimiento administrativo como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución.

Existen diferentes tipos de procedimiento, tales como el interno y el externo, el previo y el de ejecución, el de oficio y a petición de parte.

A continuación se explicará brevemente en qué consiste cada uno de ellos.

El procedimiento interno se da en todo conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares y podrá a la vez ser previo, si es anterior a una resolución y posterior ejecución, que también puede ser interno o externo.

El procedimiento externo es aquél que interfiere la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Como ya se ha adelantado, el procedimiento previo es aquél en el que se dan diversas situaciones preparatorias, tales como estudios urbanísticos o económicos, según sea el caso, para determinar la conveniencia de la concretización de cierto acto, por ejemplo como en la expropiación.

Si el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento de ejecución. Hay actos que por sí solos entrañan la ejecución, como por ejemplo en los contratos administrativos, donde los contratistas están obligados a cumplir en un determinado tiempo y con ciertas condiciones, por lo tanto no existe compulsión por parte del Estado, a menos que se incurra en incumplimiento.

En el procedimiento de oficio o vinculado, las autoridades actúan en cumplimiento de sus obligaciones, sin que medie petición por parte de los administrados.

Por el contrario, en el que es a petición de parte se requiere del impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Por la diversidad en los tipos de procedimientos es de comprenderse la dificultad para que sea una ley uniforme la que establezca el procedimiento en todos sus aspectos y por ello también es que dista cada vez más del procedimiento judicial. Aunado a ello, es de recalcar que no en todos estos procedimientos puede tener injerencia el particular.

En materia administrativa existe un sinfín de procedimientos y a manera de ejemplo podemos señalar: el procedimiento migratorio, el procedimiento aduanero, el procedimiento fiscal, el procedimiento de gestión de los bienes del Estado, el procedimiento para determinar sanciones económicas, entre muchos otros, por lo que es evidente que en cada caso se debe atender a las peculiaridades de la materia y a las necesidades prácticas.

En cuanto a las similitudes que puede guardar el procedimiento administrativo con el judicial, el primero debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción. Además, el procedimiento administrativo debe reunir las siguientes características:

La autoridad debe actuar de oficio, en forma escrita, con rapidez de procedimientos y técnicas, mostrando flexibilidad, actuando bajo el principio de legalidad y con mayor rapidez en sus resoluciones.

Mas aún, si en este procedimiento se le da intervención al particular, la actuación de la autoridad debe constar por escrito, fundando y motivando y respetando la garantía de audiencia del particular. Debe realizarse por los órganos competentes, llenando las formalidades previstas, con el contenido y la finalidad para cada caso.

Lo idóneo, además es que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse, de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, que se le dé la oportunidad de presentarse, que exista siempre un periodo probatorio para que tanto el que afirma como

el que niega compruebe sus aseveraciones. Dar la oportunidad de formular alegatos, una vez que se ha agotado la tramitación, y que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

De esta forma tendríamos un procedimiento administrativo más eficaz, aún cuando sería muy similar al jurisdiccional.

También es de considerarse que cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, no sería necesario agotar la garantía de audiencia.

A pesar de que la administración tiene como fin último el bien común, cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es necesario que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Así pues, el derecho a la legalidad de los actos de la Administración pública del que deben gozar los administrados, se integra de una serie de derechos, los cuales podríamos denominar: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo y el derecho a la legalidad o fundamentación.

Los derechos mencionados derivan de los principios establecidos en el artículo 16 constitucional. Huelga decir que cuando no se afecten los intereses de los particulares, no habrá necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

Volviendo a los actos administrativos que afectan al particular, éstos deberán ser notificados, para que surtan sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo, y a partir de ese momento, el particular lo conocerá para saber si le depara algún perjuicio. Es en este punto donde puede surgir bien el cumplimiento voluntario, o bien la ejecución forzosa, que puede a su vez, implicar la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

El artículo 14 constitucional por su parte dispone cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuando se trate de actos de gestión, que no se reflejan en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad.

Cuando se afectan los intereses de los particulares, es cuando se debe seguir el procedimiento contemplado por el artículo 14 constitucional, que anteriormente se considerara privativo de las materias civil o criminal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha evolucionado en sus ejecutorias y es a través de decisiones judiciales que se ha ido integrando un concepto de derecho administrativo.

Como ya se había mencionado, no es posible señalar las formalidades esenciales del procedimiento de una manera especial, ya que es una gran cantidad de procedimientos los que hay en la Administración. No en vano se ha dicho que en las leyes mexicanas habrá casi tantos procedimientos como leyes o reglamentos existan.

Así pues, las formalidades esenciales del procedimiento serán aquéllas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, con relación a los actos que le afecten.

Podemos decir que tales requisitos mínimos son los que señala la ley o el reglamento como indispensables para realizar el acto. Debe cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Esto es, formalidad esencial vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.

Existe la interrogante acerca de si es necesario cumplir con los anteriores requisitos dentro de nuestra legislación, pero ya la Suprema Corte ha estimado que sólo cuando la ley reguladora de la emisión del acto señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir con las garantías constitucionales correspondientes.

El procedimiento concluye con la resolución, o por la realización del acto cuando se trata de actos de ejecución, ya sea interna o coactiva. En el caso de cumplimiento

coactivo concluye de acuerdo con los procedimientos de ejecución, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento.

Un procedimiento aparte lo es la notificación del acto administrativo. Es indispensable que el acto administrativo se notifique para que surta sus efectos de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.

Por otra parte, cabe hacer notar la diferenciación entre el procedimiento administrativo y el procedimiento contencioso administrativo ya que en el primero se alude al acto administrativo, en tanto que en el segundo, a su control.

El ejercicio de la función administrativa puede, en ocasiones, implicar la ausencia de un procedimiento. Los casos de ausencia u omisión de procedimientos administrativos, son cada día en menor número. En la actualidad la ausencia del procedimiento que afecte intereses privados es violatorio de garantías.

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 como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de Administración que los agravia.

El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces.

El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, constitucional y administrativa, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y el interés de los particulares.

Son dos los preceptos básicos que rigen las formalidades del procedimiento que garantizan el derecho de los particulares: los artículos 14 y 16 constitucionales.

El artículo 14, párrafo segundo de la Constitución, ordena que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por lo que se refiere al artículo 16 de la Constitución en su parte inicial relativa, ordena 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.

Como procedimiento administrativo entenderemos al conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo¹⁸. El procedimiento administrativo, a diferencia del legislativo, está dominado por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por el acto administrativo.

El procedimiento administrativo, para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa. Ejemplos: los establecidos para la determinación de créditos fiscales, para la obtención de patentes de invención o registro de marcas, para la expropiación por causa de utilidad pública, entre otros.

En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencia Administrativa celebrado en Varsovia en el año de 1936¹⁹ se señalaron como las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo las siguientes:

I.- Principio de audiencia de las partes.

II.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.

III.- Determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración.

¹⁸ Gabino Fraga. *Op.cit.*, Méx., 2001, pág.255.

¹⁹ Gabino Fraga. *Op. cit.*, pág. 257.

IV.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

V.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

VI.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y

VII.- Como regla complementaria: la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien los infrinja.

El procedimiento administrativo en primer lugar, es resultado de la composición de dos intereses fundamentales que intervienen en la actividad administrativa: por una parte, el interés público que exige el inmediato cumplimiento de las leyes donde normalmente el procedimiento se inicia de oficio y que permite dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar ilegalidades.

En segundo lugar, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos. Esto es, que se debe regular el procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa.

En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites del procedimiento puede ir desde la aplicación de una sanción disciplinaria cuando se trate de medidas de orden interno, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando no se han seguido las normas que tutelan las garantías de los particulares.

Asimismo, de manera idónea, durante el procedimiento administrativo debe señalarse el motivo para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno, tales como informes que han de recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo.

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

La idea es que se cumpla a la perfección el mandato constitucional en base a que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la emisión de un acto de molestia, la posibilidad de ser oído y presentar las defensas adecuadas.

La conclusión del procedimiento administrativo tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquier otra causa.

Dictada la resolución debe procederse a su ejecución voluntaria o forzada o bien a hacer una revisión de ella ya de oficio o ya a petición de parte.

Se abrirán así nuevos procedimientos bien sea para su ejecución, bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión del mismo cuando el particular lo pueda impugnar por medio del contencioso administrativo.

2.2.- PRINCIPIOS DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA.

Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar el porqué y el para qué del mismo. Se dividen en principios sustanciales y principios formales.

Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional. Los principios formales son los de oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

A continuación se explican brevemente cada uno de estos principios:

-De legalidad.- Está integrado por cuatro aspectos: a) Normatividad jurídica.- toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; b) Jerarquía normativa.- ninguna norma u orden del superior puede ser modificada por el inferior; c) Igualdad jurídica.- la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; d) Razonabilidad.- la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

-De defensa o de debido proceso.- Integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de contener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

-De gratuidad.- El procedimiento administrativo no debe tener costo alguno.

Los principios formales son:

-Oficialidad.- La administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

-De informalidad.- Implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

-De eficacia.- Se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

La actuación de la autoridad administrativa que afecta la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido en la ley, además de manifestar el fundamento legal y las razones de su actuación.

A este requisito se le conoce como causa legal del procedimiento, en virtud del cual, cuando un acto no es realizado de acuerdo con la constitucionalidad dispuesta, produce como consecuencia la nulidad del acto por ilegalidad.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo es fundamental para determinar la legalidad de la actuación de la autoridad, que sólo puede manifestar su voluntad en los términos y forma que la ley le autoriza a efecto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad.

Señala el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

A pesar de que dicha Ley no precisa el significado de cada uno de estos conceptos, se entiende lo siguiente por cada uno de ellos:

A.- Economía.- Podemos entender que se refiere a que la actuación de las autoridades debe tomar decisiones en el menor tiempo posible; pero también se puede entender en el sentido de gratuidad, ya que no estará sujeta la actuación al pago de costas o gravámenes.

B.- Celeridad.- Encontramos este principio vinculado con el de oficiosidad del procedimiento en tanto que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de que los trámites administrativos no se retrasen y más aún, se lleven a cabo con la brevedad posible.

C.- Eficacia.- También se le denomina principio de economía procedimental, que se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de

los derechos de los gobernados y el poder de la administración. Esto es, el rendimiento más eficiente posible de los elementos de la actuación administrativa.

D.- Legalidad.- La administración pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico.

Como se señaló, el principio de Legalidad está integrado por cuatro aspectos: normatividad jurídica, jerarquía normativa; igualdad jurídica y razonabilidad, los cuales se explicaron líneas arriba.

E.- Publicidad.- Implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente desde su inicio hasta sus etapas conclusivas.

F.- Buena fe.- La actuación administrativa, no debe actuar de mala fe, utilizando artificios, artimañas, sea por acción u omisión, que llevan a engaño o a error al gobernado.

2.3.- FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo se encuentra constituido por un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo. Su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases para concluir con el objetivo que se pretende. Estos momentos presentan características particulares que permiten agruparlos en las siguientes fases:

a) Iniciación.- Que puede ser de oficio, o a petición de parte.

b) Instrucción.- Fase en la que el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Este es el momento de aportar pruebas y formular alegatos.

c) Decisión.- Se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó y debe ser expresada por escrito y oportunamente.

d) Eficacia.- Se manifiesta con el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares.

2.4.- REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo se define como el conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene como objeto producir un acto administrativo.

El procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

a.- Que los actos que conforman el mismo deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo. En este caso se habla de un procedimiento previo.

b.- La ejecución voluntaria o forzosa, según sea el caso, ya sean internas o externas.

Por lo que hace al procedimiento previo y de ejecución, éste se concreta a realizar un estudio previo a la ejecución, como en el caso de la expropiación.

Como se ha dicho, todo procedimiento administrativo se inicia a instancia de parte, con la presentación del escrito que lo contiene ante la autoridad competente. Debe contener: autoridad a quien se dirige, nombre del recurrente, domicilio para recibir notificaciones, la resolución o acto combatido, indicando la dependencia u organismo que lo emitió, la fecha de su formulación y notificación, para demostrar que se hace valer en tiempo; indicar con precisión los antecedentes del asunto en el capítulo de hechos; por separado manifestar los agravios que le ocasione la resolución discutida; enumerar y acompañar en su caso las pruebas, así como el acto recurrido; pedir que se admita, que se le dé el trámite que corresponda desahogándose las pruebas ofrecidas y que se dicte

una resolución fundada en derecho que revoque, modifique o deje sin efecto la decisión administrativa que es causa de esa inconformidad, siendo firmada la promoción por el interesado o su representante legal. Tales formalidades son lo que también se le conoce como requisitos para la tramitación del recurso.

La tramitación se realiza principalmente a través de tres actuaciones de la administración pública que conoce de ese medio de defensa y que son: a) La producción de informes; b) La producción de pruebas y c) La audiencia del administrado.

a) Los informes se producen de oficio por la autoridad administrativa que sea competente para conocer del asunto, y se deben de pedir al órgano que dictó el acto combatido o a las personas que hayan intervenido o tengan conocimiento de la decisión recurrida, en este particular todas las dependencias u organismos relacionados con el acto administrativo que dio origen a la controversia deben de colaborar para que la autoridad que vaya a resolver alcance la convicción fundamental que permita una resolución fundada en derecho.

a) La producción de pruebas que también podrá hacer la Administración Pública de oficio, en caso de ser necesaria para lograr esclarecer el sentido de ese asunto, sobre la veracidad, exactitud o inexactitud de los hechos que sirvieron de apoyo a la terminación del procedimiento discutido.

Las pruebas pueden ser ofrecidas a instancia de parte o de oficio y ellas pueden ser: la documental pública, la documental privada, pericial, testimonial, de inspección ocular, o la dactiloscopia.

La audiencia del administrado. Generalmente debe fijarse una fecha y hora para ese efecto, en donde se tengan por recibidas y desahogadas las pruebas ofrecidas, así como por presentados los alegatos por el recurrente que vengan a corroborar la eficacia o validez de los agravios planteados, esto último puede hacerse por escrito o en forma verbal, para ello se debe atender a la ley o el reglamento que contemple el recurso. En dicho acto se puede dictar la resolución de la inconformidad, salvo que exista gran número de constancias podrá posponerse por ocho o quince días esta determinación, y

una vez que ello ocurra se debe notificar personalmente al interesado para los efectos legales conducentes.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos del procedimiento, señala el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito, precisando el nombre, denominación o razón social de los promoventes, o del representante legal, además del domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de las personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no se sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Continúa el artículo 15 A de la Ley de referencia, con relación a las formalidades del procedimiento, señalando que:

I.- Los trámites deberán presentarse solamente en original y sus anexos en copia simple.

II.- Los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

III.- En relación a la prevención de las autoridades, cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados por escrito para que subsanen la omisión dentro del término que se establezca, de lo contrario, si no se desahoga la prevención, se desechará el trámite.

El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

2.5.- CLASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte, tal como lo señala el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El primero, también conocido como vinculado es aquel procedimiento que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. El segundo es el que requiere el impulso del particular para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste.

Los requisitos del procedimiento administrativo se dividen de acuerdo a su naturaleza, es decir, en internos y externos.

Por lo que hace al procedimiento interno de la administración éste debe ser: por actuación de oficio, de forma escrita, con rapidez de procedimiento, flexible y acorde al principio de legalidad.

El principio de rapidez en las resoluciones está tutelado por el artículo 17 de la Ley Federal en cita, ya que ahí se previene que no podrá excederse de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo, salvo disposición expresa en contrario, y podrán ser impugnadas por el mismo mecanismo previsto para la negativa expresa.

Cuando el procedimiento administrativo se exterioriza, es decir, que intervienen los particulares, debe de contener los principios constitucionales de motivación, fundamentación y audiencia, establecidos en forma escrita.

2.6.- VICIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Entre las formalidades del acto y del procedimiento existen diferencias que impiden darles un mismo tratamiento. Las del procedimiento constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, es decir, constituyen requisitos anteriores o previos al acto administrativo. En cambio, las del acto, constituyen los requisitos exigidos para la exteriorización de la voluntad de las autoridades. La violación de los requisitos formales del acto, produce el efecto de obligar a la autoridad a que emita un nuevo acto donde se subsanen los requisitos omitidos, y la violación en el procedimiento obliga a la misma a su reposición, en el punto o momento en que se haya dado dicha violación.

Las facultades de comprobación constituyen procedimientos administrativos, cuyo objeto o propósito es verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y, en su caso, emitir resolución definitiva. Estos procedimientos se encuentran sujetos a una serie de fases y requisitos encadenados unos con otros, de tal suerte que todos los actos que lo integran están vinculados entre sí; de esta forma cada uno supone al anterior y presupone al posterior, y el último exige o requiere la serie entera. En consecuencia, cuando las autoridades no cumplen los trámites y formalidades exigidos para cada acto, antes de emitirse resolución definitiva, su incumplimiento, además de viciar la voluntad administrativa –resolución- por no prepararse conforme al procedimiento establecido, trae como consecuencia su ineficacia para el efecto de su reposición.

CAPITULO TRES - JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

3.1.- Generalidades. 3.2.- Instancias 3.3.- Recursos. 3.3.1.- Elementos de los R.A.
3.3.2.- Terminación. 3.3.3.- El recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento
Administrativo. 3.4.- Juicio de Nulidad 3.5.- Juicio de Amparo.

3.1.- GENERALIDADES.

La justicia administrativa es una figura creada para que el poder ejecutivo controle el actuar de la administración, desde el momento en el que se inicia el procedimiento administrativo.

Para el control de la legalidad de los actos de la administración pública se pueden usar dos vías: el control externo mediante órganos formalmente jurisdiccionales, o el control interno o autocontrol. Este último puede ser de justicia retenida –instancias y recursos- y el de justicia delegada equivale al control externo; esto es, juicio de nulidad u juicio de garantías.

La justicia administrativa es el conjunto de medios de defensa con los que cuentan los administrados para prevenir en primer término, el nacimiento de actos definitivos en la vía administrativa que lesionen su esfera jurídica; una vez producidos éstos, para impugnarlos ante la propia autoridad administrativa; posteriormente ante los tribunales administrativos y, finalmente, ante los tribunales judiciales en materia administrativa. Los medios de defensa referidos son: las instancias administrativas, los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo, tanto en materia administrativa como fiscal.²⁰

En ninguna de estas cuatro figuras jurídicas deben cobrarse costas a los particulares porque tanto el servicio de las autoridades administrativas como de los tribunales administrativos y judiciales es gratuito.

²⁰ Sergio Martínez Rosaslanda. Jurídica Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 23. Año 1994, p. 202.

3.2.- INSTANCIAS

Dentro del procedimiento administrativo algunas leyes otorgan a los administrados la posibilidad de desvirtuar una serie de imputaciones que puedan ser motivo del acto de molestia, a fin de evitar la realización del acto administrativo que lesione su esfera jurídica.

Esta oportunidad se denomina instancia. De acuerdo con lo anterior, la instancia administrativa es una pretensión del administrado, dentro del procedimiento administrativo, con el objeto de prevenir el nacimiento de un acto administrativo desfavorable.

La expresión instancia, tiene en el Código Fiscal de la Federación dos connotaciones: la de estadio procesal y la de demanda.

El derecho de instancia constituye el medio por el que los particulares, en algunos casos las autoridades, transitan por una vía preestablecida y legal para satisfacer sus intereses.

En la connotación de estadio procesal, recordemos que se utiliza la expresión primera instancia, segunda instancia, última instancia; mientras que en los artículos 37 y 209 del ordenamiento en mención la emplea como sinónimo de petición o demanda.

Como antecedente de la figura de la instancia podemos evocar al procedimiento de oposición, ya que éste tiene como objeto prevenir el nacimiento de un acto administrativo desfavorable para el administrado. En lo que difieren es que mientras en el procedimiento de oposición se refiere al derecho de un tercero, en la instancia lo es del propio administrado. Ambas son figuras del control de la legalidad del actuar administrativo, dentro del procedimiento administrativo, antes del nacimiento del acto definitivo.

En materia de seguridad social se encuentra prevista la figura de la instancia, que también se le denomina aclaraciones y equivalen a lo que en doctrina se denomina instancia de inconformidad.

Existe la instancia en la connotación que se trata, en materia de aportaciones de seguridad social a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social: si no se hace valer la figura de la instancia de aclaraciones, la consecuencia que se produce es la de convertir en definitivo el acto administrativo que determine dicha contribución.

En materia aduanera se regula el derecho de los contribuyentes a ofrecer pruebas documentales tendientes a desvirtuar los hechos imputados por estas autoridades, tanto en los casos de la realización de embargos precautorios, así como de la práctica de las visitas domiciliarias.

Si bien el ejercicio de la figura de la instancia administrativa constituye la expresión de la garantía de audiencia, no obsta que en su oportunidad se hagan valer los medios de defensa propiamente dichos, tales como: los recursos administrativos, el contencioso administrativo y el juicio de amparo.

La figura de la instancia administrativa de inconformidad, constituye el ejercicio de la garantía de audiencia, en la fase del procedimiento administrativo.

La figura de la instancia administrativa tiene como finalidad en algunos casos la posibilidad de desvirtuar los hechos asentados en las actas de visita o de auditoría, exhibiendo en algunos casos pruebas documentales y en otros todo tipo de pruebas; con las excepciones propias de la materia administrativa, según su propia regulación.

La instancia administrativa no se encuentra regulada de manera uniforme y de ahí que el término para su interposición y la posibilidad de ofrecer pruebas sean diversos.

La ausencia del ejercicio de la instancia de inconformidad trae aparejada la presunción de certeza de los hechos imputados al contribuyente, pero no inhibe en forma alguna la posibilidad de hacer valer los medios de defensa propiamente dichos, mencionados con antelación.

A diferencia de los recursos administrativos, las instancias administrativas se deben tramitar previamente, son un procedimiento que se inicia a petición del particular

para desvirtuar vicios o errores por parte de la autoridad y lleva como finalidad combatir una actuación de la autoridad administrativa que no ha cuidado las formalidades legales de un procedimiento de la misma materia.

3.3.- RECURSOS

Los recursos administrativos representan la esencia de un medio de defensa legal creado por el legislador a favor de los administrados, para que en caso de resultar afectados de sus propiedades, derechos, o intereses patrimoniales por un acto de la administración pública, solicite ante la autoridad competente la modificación o nulidad de esa resolución o procedimiento viciado. Y su promoción debe hacerse con posterioridad a la instancia administrativa, en aquellos casos que lo establezca la ley.

En el recurso administrativo se ataca generalmente una resolución definitiva, escrita, personal y concreta que cause agravios al recurrente.

De la redacción del artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se desprende que tiene carácter de optativo el recurso administrativo de revocación, y se puede hacer valer ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos su notificación, o en su caso el interesado podrá hacer valer directamente su demanda ante el Órgano Jurisdiccional.

En cumplimiento al principio de definitividad que rige las instancias administrativas, en algunos supuestos los gobernados se ven obligados a promover los recursos administrativos en forma obligatoria, previamente al juicio contencioso administrativo, toda vez que al no cumplirse con esta regla puede dar margen para el desechamiento o sobreseimiento del juicio, salvo en excepcionales supuestos en los que se le ha dado el carácter de agotamiento optativo.

Esto último tiene su razón de ser, dado que en la práctica los recursos administrativos no son del todo eficaces, y ello obedece a cuestiones negativas que se reflejan dentro del sector gubernamental que se encarga de substanciarlos y resolverlos, tales como la ignorancia, el desvío o abuso de poder, por razones políticas de los

servidores públicos o por el rezago de trabajo en las dependencias que conocen de ellos, en detrimento de las garantías de legalidad y audiencia establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En efecto, la substitución de la exigencia obligatoria para tramitar los recursos administrativos, por la optatividad de los mismos, debe constituir la tónica, en virtud de la serie de desventajas que han registrado en la práctica en perjuicio de los particulares.

Tradicionalmente fue muy notable la rigidez, el anacronismo y la ineficacia de la substanciación y resolución de los recursos, contraviniendo los principios elementales en que se sustenta. La optatividad permite el reconocimiento y el respeto de los derechos e intereses personales y patrimoniales del administrado, para que la justicia se haga en una forma más pronta, expedita y eficaz.

El recurso procederá en contra de actos y de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Los recursos administrativos se han creado como medios de defensa a favor de los gobernados, teniendo como razón de ser la necesidad social, para que la Administración pública reconsidere sus actos viciados o ilegales que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Por eso, vienen a cumplir con las garantías de legalidad y audiencia, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, que imponen a toda autoridad por un lado ejercer sus atribuciones mediante mandamiento escrito, fundado y motivado, y por otro lado, a los destinatarios de sus resoluciones, inconformarse con el contenido de las mismas.

La garantía de audiencia carecería de sentido si no se le diera al administrado la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y como consecuencia, el medio de defensa en cuestión, sería ineficaz.

En efecto, los recursos administrativos representan un eficaz instrumento de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos o resoluciones de la

Administración, ya que dan a las autoridades responsables del acto controvertido, la oportunidad de reconsiderar, revocar o modificar.

Es a veces discutible la existencia de los recursos administrativos como medios eficaces del control de la legalidad administrativa del Estado, sin embargo, se les mantiene en la mayoría de las legislaciones.

No obstante, como se ha venido señalando, conserva la necesidad de seguirse manteniendo como medio de control de la legalidad de los actos administrativos, con una tendencia hacia su optatividad para eliminar su tramitación en caso que lo juzgue conveniente el interesado.

Alfonso Nava Negrete ²¹ define que los recursos administrativos es la denominación que la ley le da a los procedimientos administrativos de impugnación de los actos de la misma naturaleza, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstas en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquéllas no las autorizan como medios de impugnación.

El recurso administrativo da origen a una controversia entre la administración y el administrado y esta resolución puede ser del conocimiento de los tribunales.

El recurso es una oportunidad administrativa de reconsiderar sus actos ilegales, nulos o arbitrarios, para no ponerse en evidencia ante otras autoridades, puesto que permite a la responsable conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existente en la ley que quizás no le convenga que el reclamante exhiba ante el tribunal.

El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho De esta manera a través del recurso se depuran los casos para la defensa y se evita un recargo a las labores de los tribunales, además de que para el particular se busca que la justicia administrativa sea más expedita.

²¹ Alfonso Nava Negrete. Recursos Administrativos. Dicc. Juríd. Mex. Tomo VII .Porrúa , Méx., 1985, pág. 368)

Como ya se ha señalado, el problema estriba en la intención subjetiva de la que conoce el recurso ya que en la práctica sucede que muchos de los funcionarios de la administración pública piensan al resolver el recurso, que la razón siempre debe estar de su lado. Así que muchas veces al intentarse el recurso administrativo se sabe de antemano que la resolución reclamada será confirmada. Máxime que al no asistirle la razón a la administración procurará retardare el asunto en perjuicio del particular.

Sin embargo, los recursos administrativos han jugado un papel importante para estimarlos en instrumentos jurídicos instituidos por el legislador para impugnar los actos administrativos que sean contrarios a derecho y que por ello permiten darle eficacia a la garantía de audiencia, pues con todo y sus inconvenientes no dejarán de ser medios de defensa de los particulares frente a la administración pública ante los abusos, desvíos de poder, descuidos o injusticias y por todo ello vienen a preservar la legalidad de los actos de la Administración Pública.

Como razones que justifican la existencia de los recursos administrativos, se deben destacar las siguientes:

1.- Es un medio de defensa legal necesario para los particulares para que en caso de resultar lesionados sus intereses patrimoniales o derechos se inconforme ante la propia autoridad que emitió el acto o resolución administrativa para que revoque, nulifique o deje sin efecto.

2.- Con el recurso administrativo alcanza eficacia la garantía de audiencia plasmada en el artículo 14 de la Constitución Política Federal a favor del gobernado para que sea escuchado por una autoridad administrativa ante la posible irregularidad o ilegalidad de actos administrativos que perjudiquen sus intereses.

De esta manera tiene oportunidad de alegar por escrito, ofrecer pruebas y de que se dicte una resolución fundada en derecho.

3.- Con el recurso administrativo también alcanza eficacia la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de nuestra Ley Suprema toda vez que al revisarse los actos

que son motivo de una impugnación se debe dictar una resolución por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento respectivo o propio de ese recurso, dándose a conocer el sentido de la misma en forma personal al destinatario.

4.- Con el recurso administrativo la administración pública tiene oportunidad de revisar sus propios actos para que en caso de ser ilegales o estar viciados se reconsidere su proceder para ajustarse a la legalidad de sus funciones.

5.- Al tramitarse el recurso administrativo y darle la eficacia esperada, se descarga de trabajo a los tribunales administrativos y judiciales, ya que se pueden evitar otros medios de defensa legal por los particulares, como pueden ser el juicio contencioso administrativo o el juicio de amparo.

6.- Para la Administración Pública es una oportunidad de atender errores, desviaciones, u omisiones cometidos al emitir el acto administrativo, es una oportunidad para mantener la observancia del derecho y para no poner en evidencia en sentido negativo el desarrollo de sus tareas que tiene encomendadas.

El recurso administrativo es un acto jurídico, porque el ejercicio concreto del derecho a recurrir, es una declaración unilateral y externa de la voluntad tanto del particular recurrente, como de la administración pública que conoce y resuelve respecto de ese asunto; esto es, la manifestación de voluntad se provoca a instancia de parte y se concluye de oficio. Pues al resolverse tal medio de defensa se corrobora la existencia de un acto definitivo de la administración pública que confirma, revoca, modifica o deja sin efecto otro acto administrativo que fue materia de impugnación.

El recurso administrativo es un medio de defensa, lo cual se equipara a una impugnación administrativa del gobernado, porque mediante un escrito que elabora por su propio derecho se inconforma ante la administración pública en contra de un acto administrativo lesivo a sus derechos personales, y esa defensa tiene que admitirse si es presentada en tiempo, ante autoridad competente, en donde se deben seguir las formalidades del procedimiento respectivo, y que la resolución que recaiga también esté revestida de la suficiente motivación y fundamentación para que el medio de defensa resulte eficaz, conveniente y apegado a derecho.

El recurso administrativo por su naturaleza jurídica también se le concibe como un procedimiento, esto es, se trata de una serie de trámites, pasos o formalidades legales que debe seguirse tanto por el administrado como por la administración pública, a fin de plantear la inconformidad en contra de un acto administrativo que se presume de ilegal y que debe conocerse y resolverse siguiendo las prescripciones legales del caso.

En efecto, las formalidades del procedimiento de un recurso administrativo comienzan con la atención de los requisitos que deben de llenarse en el escrito respectivo, presentar en tiempo la inconformidad ante la autoridad competente, admitirse y desahogarse las pruebas ofrecidas y dictarse en tiempo la resolución de esa impugnación.

3.3.1.- ELEMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Serra Rojas²² expresa como elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo los siguientes: Una resolución administrativa lesiva al particular; la autoridad administrativa ante la cual se interpone el recurso; plazo para la interposición del recurso; determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; en algunos casos la expresión de agravios; un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas y la obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

A los elementos que la Ley debe regular para el establecimiento de un recurso, se agrupan aquéllos elementos que sean necesarios para proteger el interés del fisco, u otros de interés general, sociales o del Estado.

A título particular Gabino Fraga²³ expresa como elementos característicos del recurso administrativo, los siguientes: La existencia de una resolución administrativa; la fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse; la fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso; los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición; la fijación de un

²² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 273.

²³ Fraga, Gabino. Derecho. Op. Cit. p. 435

procedimiento para la tramitación del recurso y la autorización de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Por su parte, Sergio Francisco De la Garza²⁴ clasifica a los elementos de los recursos administrativos en esenciales y de su naturaleza.

Los elementos esenciales son: Una ley que establezca el recurso; un acto administrativo contra el que se promueva el recurso; la autoridad administrativa quien debe tramitarlo y resolverlo; la afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente y la obligación de la autoridad de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

Los elementos de su naturaleza son: Plazo de interposición del recurso; formalidades que deben aparecer en el escrito de interposición; fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso; pruebas y posible suspensión y requisitos de ella.

El maestro Emilio Margáin Manatou²⁵ habla de elementos esenciales y secundarios. Los primeros son:

Que el recurso administrativo esté establecido por un ordenamiento legal. Y

La existencia de una resolución administrativa. Que las características de ésta sean: definitiva, personal y concreta; que cause un agravio, que conste por escrito (excepto en la negativa ficta), y que sea nueva esa resolución.

Los elementos secundarios de validez son: el término; la autoridad que conoce; el periodo de admisión de pruebas; el plazo de resolución y la libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales jurisdiccionales.

En resumen, pueden destacarse como elementales, los siguientes:

²⁴ Sergio Francisco De la Garza. Op cit. Pág. 117

²⁵ Emilio Margáin Manatou. Op. Cit Pág. 83.

- a) Que el recurso se encuentre previsto en ley o reglamento administrativo.
- b) Que se especifique el acto o resolución administrativa base de la acción.
- c) Que en la norma jurídica se indique la dependencia u organismo ante quien debe promoverse el recurso.
- d) Que se determine el plazo para intentar el medio de defensa.
- e) Que se encuentre reglamentado todo un procedimiento de tramitación y resolución, en donde se comprenda la admisión del escrito respectivo, la admisión de las pruebas, y el desahogo de las mismas y su resolución.
- f) Que se concrete el término para resolverse el recurso y que se contemple la configuración de la afirmativa o la negativa ficta ante el silencio de la administración Pública.
- g) Que la resolución del recurso se funde y motive en derecho y que se notifique personalmente al interesado.
- h) Que en la misma ley o reglamento que lo regule o estipule otros medios de defensa que puedan hacerse valer por el particular agraviado en caso de no resultar favorecido con la resolución del recurso administrativo.

3.3.2.- TERMINACION

La terminación del procedimiento en el recurso ocurre al notificarse la resolución del medio de defensa en cuestión, lo cual debe hacerse en forma personal y directa con el particular que intentó ese medio de defensa.

La terminación normal consiste en que se emite en tiempo la resolución expresa del recurso en donde se han examinado las pruebas y los agravios del particular recurrente, y en donde se le reconocen sus pretensiones, revocándose, nulificándose el acto atacado, o confirmándose en todas sus partes o parcialmente su contenido. La

terminación anormal es cuando se registra el sobreseimiento o el desechamiento del recurso, sin analizar el fondo de la cuestión planteada, y ello puede ocurrir cuando es improcedente su tramitación, se presenta extemporáneamente o no existe la resolución o acto combatido.

De tal forma, ponen fin al procedimiento administrativo: la resolución normal del mismo; el desestimiento; la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico; la declaración de caducidad; la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; o el convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desestimiento o la renuncia sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

Efectos de la resolución.- Esto hace referencia a las consecuencias que se engendran al fallarse el recurso administrativo y debe hacerse de conformidad con las pretensiones del recurrente.

En la doctrina del derecho administrativo se habla de dos efectos: desestimatorios y estimatorios.

Los efectos desestimatorios son aquellos que rechazan las pretensiones formuladas por el recurrente, ya sea desechando el medio de defensa, sobreseer o confirmando la validez de la resolución controvertida. Este efecto coloca al administrado en la posibilidad de hacer valer otros medios de defensa legal en una segunda o tercera instancia, en caso de que esa resolución sea injusta, arbitraria, o simplemente no esté debidamente fundada, motivada y que por lo tanto esté violando las garantías de legalidad y audiencia y que padezca por esas causas vicios formales o de fondo.

Los efectos estimatorios son aquellos que admiten las pretensiones realizadas por la recurrente, como consecuencia de haber demostrado las pretensiones de su recurso, y que por tal motivo se ordena revocar, nulificar o modificar el acto combatido, siendo notable la invalidez total o parcial de los agravios expresados.

En algunos casos la revocación puede ser absoluta para ya no volver a repetir o reponer el procedimiento viciado; en otros casos la revocación puede ser relativa con el objeto de reponer el procedimiento en forma total o parcial.

Toda resolución de los recursos administrativos que sea contraria a las reclamaciones del particular es atacable en el juicio de nulidad que debe agotarse obligatoriamente antes de acudir a la demanda de garantías en cumplimiento al principio de definitividad que rige los medios de defensa del particular.

3.3.3.- EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado,

siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente, sea procedente el recurso, no se siga perjuicio al interés social u orden público, no se ocasionen daños a terceros o, tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmarlo, declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

3.4.- JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual, aún cuando es parte integrante del Poder Ejecutivo, puede juzgar y sentenciar²⁶ de manera autónoma sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública. Es conveniente aclarar que existen los Tribunales de legalidad o simple anulación que se limitan al análisis de la legalidad del acto y cuyas sentencias se reducen a reconocer la validez de la resolución impugnada, a declarar su nulidad, y aún, en algunos casos, a declarar su nulidad para el efecto de que la autoridad emisora de la misma lo reponga y los Tribunales de plena jurisdicción, cuya facultad no se limita a declarar la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública, sino que en los casos de ilegalidad de esos actos además de declarar la nulidad de los mismos, pueden reformarlos e inclusive sustituir a la autoridad administrativa respecto a las facultades de ésta; de modo que al resolver la litis pueden ordenar que se dicte o dictar ellos mismos una resolución sustitutiva de la que se hubiere anulado.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado de ser un tribunal de mera anulación, o de ilegitimidad, a ser de plena jurisdicción, con excepción de aquellos casos en los que se trata de facultades discrecionales de la autoridad administrativa.

A diferencia del recurso, el juicio de nulidad es más formalista y complicado que aquél; y mientras que en el recurso intervienen dos partes que son el administrado o recurrente y el órgano de la administración pública que conoce y resuelve del recurso administrativo, en el juicio intervienen tres personas que son el demandante, la parte demandada y el órgano jurisdiccional que conoce y resuelve del asunto.

En este punto cabe mencionar el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución Política Federal, al decir que... "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

²⁶ Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado con fecha 31 de diciembre de 2000, para entrar en vigor el 1º de enero de 2001, la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación cambia por la de Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero debido a su reciente modificación, en las fuentes bibliográficas aparece con su anterior nombre, por lo que bajo esta aclaración se hará la citación como aparece en las fuentes de referencia.

Si bien es cierto que dicha norma constitucional va enfocada a la materia penal, también lo es que se ha hecho extensiva al rubro administrativo, para que todas las autoridades de la Administración Pública, respeten la garantía de previa audiencia a favor del gobernado, cuidando básicamente las formalidades que rigen todos los procedimientos de los actos que emiten, para no dejar en estado de indefensión a los particulares, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, sobre todo cuando el poder público hace uso de su potestad sancionadora o exige el pago obligatorio de contribuciones, y el recurso administrativo encarna la esencia de la garantía constitucional del derecho de audiencia.

El artículo 16 primer párrafo de la Constitución Federal representa otra base de los recursos administrativos al decir 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..."

Dichos precepto contiene la matriz del principio de legalidad, esto es, de que todas las autoridades del Estado deben ajustar sus actos a las leyes y reglamentos que los rigen respetando y siguiendo todas las formalidades del procedimiento para que el ejercicio de sus funciones sea válido y eficaz. Y con relación a los actos administrativos que no se ajustan a las normas jurídicas que los estatuyen son procedentes los medios de defensa que ha creado el legislador para los gobernados; como es el caso de los recursos administrativos que al intentarse el recurrente generalmente exige el respeto a la garantía de legalidad, y que en esas condiciones, todo acto viciado se modifique, se deje sin efecto o nulifique para restablecer el estado de derecho que rige las relaciones entre gobernados y gobernantes, de igual forma, al tramitarse y resolverse dicha impugnación se deben cuidar las formalidades esenciales del procedimiento para no dejar en estado de indefensión al particular.

Es interesante recordar que desde el año de 1936, al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal por el presidente Lázaro Cárdenas, la exposición de motivos establecía con toda claridad que de acuerdo con la doctrina mexicana no podían crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción a los Tribunales

Federales en vía de amparo. Este principio origina en el terreno de las posibilidades, que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación,²⁷ puedan ser reclamadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante los Juzgados de Distrito, según las diversas reglas de competencia establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por otro lado, a partir de 1946, con algunas diferencias derivadas de las diversas reformas legales, en los casos en que las sentencias del Tribunal son contrarias a los intereses de las autoridades que ante él litigan, pueden someterse al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de resolución fiscal. De esto parece derivarse la inutilidad de la jurisprudencia del Tribunal, pues se afirma que estando sujetos sus criterios a la revisión de otros órganos jurisdiccionales, aquéllos carecen de valor. Si no son confirmados a la larga prevalecerá el criterio opuesto y si lo son su importancia y aún su obligatoriedad descansaría en que fueron sustentadas por la Justicia Federal.

Por otra parte, también se producen problemas cuando existe jurisprudencia del Tribunal obligatorias para las Salas Regionales que están en contradicción por tesis aisladas de alguno o varios de los Tribunales Colegiados de Circuito o de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para las salas regionales aparece la absurda alternativa de acatar la jurisprudencia, como la ley lo ordena, con el riesgo de que finalmente prevalecerá el criterio de la justicia federal, o bien aplicar éste prescindiendo de la obligación que la ley impone.

En esta hipótesis se propiciará una queja ante la Sala Superior que se declarará fundada, regresándose el asunto para que se cumpla la jurisprudencia y entonces de ser desfavorable para el particular, dará lugar a una sentencia que se impugnará en juicio de amparo en la que se dictará un fallo en los términos del criterio contrario al del Tribunal, que será nuevamente el que tenga que imperar, con el agravante de la dilación en la administración de justicia.

²⁷ Véase nota de la pág. 66.

Sin desconocer esta problemática y sin abordar cuestiones relacionadas con ella como las relativas a la incongruencia que representa el que una jurisprudencia de la Sala Superior pueda ceder ante tesis aisladas, del Tribunal Colegiado o de Jueces de Distrito, lo cierto es que muchas de las anteriores apreciaciones pertenecen más al campo de los debates que a la realidad cotidiana. Dadas las limitaciones que existen en materia de revisión fiscal, son abundantes las tesis de jurisprudencia del Tribunal que nunca llegan a contradecirse por el Poder Judicial, puesto que las materias en que se sustentan no llegan a su conocimiento.

Por otro lado, también son muchos los casos en que las tesis de la Justicia Federal coinciden con las sustentadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.²⁸ Incluso, cuando se sustentan criterios opuestos, si bien se dan los conflictos señalados, sin embargo, se aportan elementos para profundizar el estudio de los temas que por las mismas circunstancias resultan interesantes y discutibles, en resumen, teórica y prácticamente es de singular utilidad contar con las jurisprudencias y tesis de importancia establecida por el Tribunal, ya sea para pedir la aplicación de alguna de ellas en un caso específico, bien para analizarla o incluso, para hacer una crítica de sus fundamentos.

Especialmente importante es la jurisprudencia cuando un Tribunal se organiza en Salas con diferente jurisdicción territorial o con la misma, pero con independencia absoluta para dictar sus fallos pues ello propicia la multiplicidad de criterios sobre idénticos temas. La jurisprudencia obligatoria permite superar esta situación y además agilizar la resolución de casos análogos.

3.5.- JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo se trata de un medio de defensa extraordinario del particular; que se ubica como la tercera instancia dentro del agotamiento obligatorio de los medios de defensa. Es un juicio tramitado ante un organismo jurisdiccional federal, en el que se pueden alegar tanto violaciones o cuestiones de ilegalidad, como de inconstitucionalidad de actos, leyes, reglamentos, convenios y tratados internacionales.

²⁸ Véase nota de la pág. 66

Se trata de un medio de control Constitucional, por el cual un órgano judicial federal y de acuerdo a un procedimiento resolverá una controversia que se suscite por las leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Se dice que es un medio de control constitucional porque busca que toda violación a los derechos contenidos en la Constitución a favor del individuo le sean respetados por las autoridades y al resolverse el juicio si la resolución que se dicte estima que dichas autoridades le han violado al individuo esos derechos, la misma obligará a esas autoridades a restituirle al individuo el uso y goce de la garantía violada. En el juicio de amparo intervienen tres o más personas conocidas como: quejoso, autoridad responsable, organismo jurisdiccional, terceros perjudicados si los hay y el Ministerio Público Federal.

El tercero perjudicado es la contraparte del agraviado, por lo que a él le interesa que subsista el acto que reclama el agraviado en el juicio. Se le señala así porque en los inicios del juicio de amparo no se le reconocía ningún interés jurídico para que interviniera en el mismo, de tal suerte que la resolución que se dictara en dicho juicio le causaba un perjuicio.

El juicio de amparo se encuentra dividido en dos formas: el amparo indirecto y el amparo directo. El Amparo Indirecto se hace valer ante los Juzgados de Distrito y contra actos de cualquier clase de autoridad. El mismo se divide a su vez en dos cuadernos que son el principal, en el cual se resolverá sobre el juicio respectivo y el incidental, para efectos de la suspensión del acto reclamado, que será resuelto en sentencia autónoma e independiente del principal. Aclarando que el incidente de suspensión del acto reclamado, no sigue la suerte del principal.

Ambas sentencias admiten el recurso de revisión, queja y reclamación, como lo dispone el artículo 82 de la Ley de Amparo, ante Tribunal Colegiado o Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que también se le conoce como amparo biinstancial.

Por otra parte, el Juicio de Amparo Directo es procedente contra laudos y sentencias definitivas únicamente, según lo dispone el artículo 158, de la Ley de Amparo, este juicio también es conocido como amparo de una instancia, por no admitir recurso alguno, entre otras características; tampoco prueba de ninguna naturaleza, al contrario del juicio de amparo indirecto que admite todo tipo de pruebas, a excepción de la confesional.

Los principios del juicio de amparo son los lineamientos o reglas contenidos en la Constitución General. Los más conocidos son: instancia de parte agraviada, existencia de un agravio personal y directo, el de prosecución judicial, el de definitividad, el de la relatividad de las sentencias de amparo, el de estricto derecho y el de suplencia de queja deficiente, los cuales a continuación se explican brevemente.

Principio de instancia de parte agraviada.- para reclamar la violación de una garantía individual, se requiere invariablemente que dicha reclamación la haga la persona física o moral que la haya sufrido, toda vez que la tramitación del amparo nunca se realiza de oficio.

Principio de existencia de un agravio personal y directo.- la violación que cometa la autoridad responsable al quejoso debe traducirse en un daño o perjuicio en su esfera jurídica y debe ser actual e inminente.

Principio de prosecución judicial.- el juicio debe sujetarse a un procedimiento y formas de orden jurídico, de tal suerte que la reclamación hecha valer deberá sustanciarse en un procedimiento judicial en el que se cumplan todas las formalidades del mismo.

Principio de definitividad.- el individuo que ha sufrido la violación a sus garantías deberá agotar previamente los recursos legales o medios de defensa ordinarios que la ley secundaria establezca, ya que de no hacerlo, el juicio no podrá instaurarse.

Principio de la relatividad de las sentencias de amparo.- las sentencias pronunciadas sólo beneficiarán a las personas físicas o morales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Principio de estricto derecho.- el órgano de control constitucional, al analizar la demanda de garantías, deberá ajustarse en forma estricta a los conceptos de violación y demás razonamientos que contenga ésta, pero no podrá ampliar ni hacer consideraciones de inconstitucionalidad sobre aspectos o hechos que no estén contenidos en la misma.

Principio de suplencia de queja deficiente.- el órgano de control constitucional tiene la obligación de hacer valer oficiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad que advierta respecto de los actos reclamados. De conformidad al artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se construye al Tribunal de Amparo a suplir la deficiencia de la queja cuando advierta que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

En los términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno es obligatoria para las Salas, Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales Unitarios, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, judiciales del orden común, tanto de los Estados y del Distrito Federal, Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

El artículo 192 de la Ley de Amparo establece que las resoluciones que pronuncien los órganos Jurisdiccionales federales constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas y si se trata de resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

Asimismo, constituyen Jurisprudencia las resoluciones que dilucidan las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales Colegiados.

CAPITULO CUATRO - COMENTARIOS A ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1.- El silencio administrativo 4.2.- Posibilidad de subsanar el acto nulo 4.3.- La caducidad del procedimiento; 4.4.- Notificación por medios electrónicos.

4.1.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé a la figura del silencio administrativo. Dicha figura puede provocar la configuración de la positiva o negativa ficta, y que en ambos casos es impugnabile ya sea por perjudicar los intereses de la Administración Pública o de los particulares, independientemente de que también se viole la garantía constitucional del derecho de petición.

Anteriormente en nuestro sistema jurídico el Código Fiscal de la Federación establecía esta figura de manera general en su artículo 37, para que todas las autoridades fiscales resolvieran en un plazo de tres meses las instancias o peticiones de los particulares. De igual forma, la Ley Federal de Competencia Económica, que abrogó a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, establece en el último párrafo de su artículo 39 que cuando la Comisión de Competencia Económica no resuelva en 60 días el recurso que se haya interpuesto en contra de una resolución emitida por ella, significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Asimismo, la negativa ficta se encontraba prevista en el artículo 65 de la Ley del Banco de México, el cual establecía que el recurso de reconsideración que se haga valer en contra de las multas que dicho organismo imponga a los intermediarios financieros, así como del establecimiento de los límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios mencionados, debe ser resuelto en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la fecha de su interposición, ya que de no hacerlo se considerará confirmado el acto impugnado.

Dicha figura sólo era regulada en los tres ordenamientos mencionados, pero el Tribunal Fiscal de la Federación,²⁹ con apoyo en su Jurisprudencia No. 125, aprobada en sesión de 6 de abril de 1982, la hizo extensiva para toda la materia administrativa relacionada con los asuntos de su competencia.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se toma esta figura, tratando de salvaguardar el derecho de petición de los administrados.

En estos términos, lo que se busca es ser coherente con el contenido del artículo 8º de la Constitución Política Federal de que no se dé margen al silencio administrativo porque afecta ese proceder tanto a los gobernados como al poder ejecutivo, por lo que se busca que sea más eficaz la actuación de este último.

Como se señala, el silencio administrativo se encontraba ya previsto como una forma de resolver tácitamente alguna petición cuando no fuere emitida en un plazo determinado. La norma general es que si en ese término no es resuelta dicha promoción o petición, se entenderá que fue resuelta en sentido negativo.

La excepción se encuentra en contadas legislaciones que establece que la falta de resolución se entenderá en sentido positivo. Así tenemos que la afirmativa ficta se encuentra establecida en los siguientes ordenamientos:

a.- Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 89, en solicitudes para descargar aguas residuales en forma permanente.

b.- Ley Federal de Sanidad Animal.- en su artículo 60, en resoluciones a recursos de inconformidad.

c.- Ley Forestal.- artículo 13, en solicitudes de autorización de aprovechamientos de recursos forestales maderables, forestación y reforestación.

d.- Ley General de Bienes Nacionales.- artículo 6º, para otorgar consentimiento en Decretos por los que se afecta un bien del uso común.

²⁹ Véase nota de la pág. 66.

e.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículo 85 en corrección de documentos presentados a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

f.- Ley Federal del Trabajo, artículo 366, con relación a inscripción de sindicatos.

g.- Ley de Inversión Extranjera.- artículo 14 con relación a permisos para adquirir como fiduciarías, derechos inmuebles ubicados en zona restringida y en el artículo 28 con relación a solicitudes.

h.- Ley de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal, artículo 9º, con relación a permisos.

i.- Ley de Navegación.- artículo 37 con relación a permisos.

Estas leyes responden a los lineamientos que se han dado a la Administración Pública Federal, según el Acuerdo Presidencial de Simplificación Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, en el que, según el artículo 4º inciso k se dan instrucciones a sus dependencias y entidades, para que fijen en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé resolución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo.

A diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa ficta la resolución sí produce efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros.

En ambos casos se abre para el administrado la posibilidad de impugnar dicha respuesta cuando se considere que le depara agravio, en términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Son dos los elementos que permiten interpretar el silencio de la Administración: a) Que la administración tenga la obligación de pronunciarse y b) que transcurra un plazo determinado, sin que la autoridad emita su resolución.

En el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se pretende regular de mejor manera esta situación al establecer que a petición del interesado se deberá expedir constancia de la respuesta ficta, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver.

Si el sentido de la negativa o afirmativa ficta en su caso, tiene por efecto considerar que la autoridad resolvió tácitamente el fondo del asunto, considero que no es necesario que para que ella quede constituida tenga el particular que solicitar una constancia para poder demandar su nulidad, puesto que una vez transcurrido el plazo señalado, la autoridad ya no está en posibilidad de emitir la resolución expresa.

Ya se señaló que para la configuración de la respuesta tácita se precisan dos elementos que a saber son: que la autoridad haya tenido la obligación de pronunciarse y que haya transcurrido el plazo señalado sin una respuesta. Una vez que confluyen ambos elementos, el administrado puede ejercitar la acción en contra de la resolución tácita, puesto que no es válido considerar que por el simple hecho de que el particular no solicite una constancia, haya duda respecto al pronunciamiento de la autoridad.

Ello es así que si la autoridad mantiene su omisión y el particular presenta su demanda, la autoridad estará impedida para pronunciarse en forma expresa, toda vez que la instancia ya quedó resuelta en forma negativa, por disposición de la ley.

Esto se traduce en una prohibición para la autoridad de pretender argumentar fallas en la formulación de la instancia no resuelta o pronunciarse respecto del asunto en particular, ya que, como se dijo, por disposición de la ley la instancia ya quedó resuelta en cuanto al fondo del asunto.

Además, en los términos del artículo 17 del ordenamiento, la respuesta tácita podrá ser materia del recurso administrativo, como resolución presunta de autoridad que es. Por tal motivo no es justificable que la autoridad condicione al recurrente a solicitar

mayor prueba que la falta de acreditamiento por parte de la autoridad de una respuesta expresa.

El someter al administrado a la obligación de que, después de esperar cuatro meses una respuesta tenga que promover nuevamente y esperar dos días más una constancia de una conducta de imposible reparación, es una carga extra para el administrado que no debería más que acudir en recurso o juicio a demandar la nulidad del acto. Dicha condición únicamente hace más penoso el camino que el gobernado debe recorrer para lograr la administración de justicia.

Por otro lado, si representa un avance en esta materia, el establecimiento en el segundo párrafo del artículo 55, que señala que cuando se solicite a otra un informe u opinión que ésta tenga obligación de emitir, o que sea vinculante, deberá ser recibido por el interesado dentro del plazo de 15 días, ya que de lo contrario se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

Y es positivo este cambio ya que está tutelando efectivamente uno de los principios del procedimiento administrativo como lo es el de celeridad y eficiencia, al obligar a la autoridad a rendir informes en un determinado plazo, bajo pena de entenderse que no tiene objeción a la solicitud del promovente.

4.2.- POSIBILIDAD DE SUBSANAR EL ACTO NULO

En el Título Segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contempla la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, y en general, en este Título se trata todo lo relacionado con la teoría del acto administrativo, teoría que resulta fuera de lugar, ya que tal como lo señala Miguel Acosta Romero, no corresponde a una ley de procedimiento la teoría del acto ya que es eminentemente sustantiva y por ser aquélla una ley supletoria no debe entretenerse en esta teoría del acto, máxime cuando es sujeto de numerosas leyes que aplica la administración pública federal en todo su contexto y no únicamente la central, con todas las excepciones a que se refiere el artículo 1º.³⁰

³⁰ Miguel Acosta Romero. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas. Porrúa, Méx., 2000, p. 250.

Por otra parte, se infiere que al tratar la nulidad y la anulabilidad, lo hace con la intención de marcar la diferencia, objetivo que no logra, ya que en nueve artículos habla de ambas, sin hacer una distinción que de fondo las distinga.

La aparición de las figuras de invalidez de los actos administrativos, en los artículos 5° y 6°, presenta varios inconvenientes ya que, por un lado se dice que el acto nulo puede ser subsanable, lo cual es confuso y poco acertado, en cuanto que si dicha irregularidad se presenta porque el acto administrativo contiene vicios graves, lo correcto sería que dicho acto fuera nulo de pleno derecho.

En caso contrario, la autoridad se encontrará facultada para corregir su acto a través de uno nuevo, haciendo nugatorio el ejercicio de los medios de defensa del particular, lo que además ocasionaría un estado de incertidumbre para el gobernado. Además, en la ley no se precisa cómo y ante qué autoridad se podrá subsanar el acto declarado nulo.

La diferencia que de la redacción de los numerales 5° y 6° se desprende entre el concepto de nulidad y anulabilidad es de grado, dependiendo de la intensidad del vicio que las provoca.

Así se estima que un acto administrativo será nulo cuando, gozando de una apariencia de legalidad, padece, sin embargo, de un vicio o defecto de gravedad en sus elementos esenciales.

Según la doctrina, el acto administrativo afectado de nulidad presenta las siguientes características y efectos:

-Le es aplicable la presunción de legitimidad y por ello los particulares están obligados a su cumplimiento en tanto no sea declarado nulo por la autoridad respectiva.

-El vicio que lo afecta no admite ser subsanado, razón por la que el acto no puede ser ratificado ni confirmado.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

-El acto puede ser revocado ante la misma autoridad administrativa, salvo que el mismo resulte ser un acto favorable al particular.

-La nulidad o revocación del acto producirá sus efectos retroactivamente.

Como se aprecia, la Ley Federal que nos ocupa no toma en cuenta lo anterior, puesto que atrae la figura de la nulidad absoluta tratándose de actos con vicios considerados de existencia, sin reconocerle todas sus consecuencias jurídicas, entre ellas, la inadmisibilidad de subsanar el acto.

Además sería muy útil que en dichos preceptos se añadiera ante qué autoridad puede promover la nulidad de un acto, ya que es el administrado quien por lo general resulta afectado.

En cambio la anulabilidad del acto, tratada en el artículo 7º de la Ley que se comenta, se configura cuando uno o varios de sus elementos aparecen viciados; pero con un vicio que no es fundamental.

Estas deficiencias que se consideran no graves han sido citadas en el apartado 1.7 del primer capítulo del presente trabajo. Pero, vale la pena recordar que el acto anulable se considera válido, goza de la presunción de legitimidad y ejecutividad, además de ser subsanable mediante el pleno cumplimiento de los requisitos que hubiere omitido. Además tanto la autoridad como los particulares tienen la obligación de acatarlo.

En consecuencia, se puede decir que el acto anulable tiene las mismas características que posee el acto administrativo plenamente válido y que son los siguientes:

- a) Goza de la presunción de legalidad, lo cual implica que debe ser cumplido por el particular.
- b) No puede ser revocado oficiosamente por la autoridad administrativa.

c) El particular que se sienta afectado por dicho acto, puede promover su revocación ante la autoridad judicial o administrativa competente.

d) El vicio que afectara al acto puede ser subsanado por la autoridad administrativa, por medio de su confirmación o ratificación.

En el artículo 7º se establecen las causas por las que el acto administrativo se encuentra viciado de anulabilidad, las cuales dada la naturaleza de esta forma de extinción del acto administrativo implica que los vicios son leves y, por ello, dan al acto respectivo la apariencia de legitimidad.

Este precepto establece dos caracteres del acto administrativo: la presunción de legitimidad o de legalidad y el de ejecutividad.

La presunción de legalidad, denominada también presunción de validez, consiste en una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho.

Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce, tiene como fundamento el hecho de que las garantías de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas en cuanto que previamente las autoridades administrativas han llevado a cabo un procedimiento con todos los elementos previstos para él.

Con base en este principio es como la Administración logra la ejecución del acto administrativo, por tal motivo, la existencia del principio de legalidad es de suma importancia, ya que de no existir, toda la actividad administrativa quedaría supeditada a la verificación del cumplimiento de los requisitos que para su formación establece la ley, con lo que podría obstaculizarse su debido ejercicio.

La validez deriva de una presunción legal o humana, que la ley establece a favor de los actos de autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario. En consecuencia, la presunción de legalidad no es absoluta, sino relativa, es decir, admite prueba en contrario.

De la presunción de legalidad se desprenden los siguientes efectos: a) la obligatoriedad y exigibilidad del acto; b) la prohibición para los jueces de declarar de oficio la nulidad del acto, y c) la validez es relativa, por lo que el afectado debe alegar y probar su ilegalidad.

La ejecutividad consiste en que el acto administrativo válido produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización.

De la ejecutividad del acto administrativo se deriva la ejecutoriedad del mismo, la cual consiste en la posibilidad de que la Administración haga efectivo ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad. La ejecutividad proviene de la fuerza intrínseca del acto, mientras que la ejecutoriedad, es una facultad del ejecutado, incluso en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto mientras que la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

El acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley faculta a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro poder, ya que la función administrativa debe tener los elementos que garanticen la consecución de los fines del Estado.

Con relación a que el acto anulable puede ser subsanable, ello tiene su fundamento en el principio de conservación de la eficacia de los actos jurídicos que después de ser emitidos, justifican el interés de la Administración en no producir un nuevo acto mientras se pueda utilizar el ya existente. Por la convalidación o saneamiento se procura convertir en sano lo que está enfermo, a través de un procedimiento autorizado por el derecho.

La convalidación del acto administrativo debe ajustarse a los requisitos previstos en el ordenamiento que regula la emisión del acto administrativo que será subsanable.

Por tal motivo cabe la pregunta ¿Qué objeto tiene darle a conocer al administrado la anulabilidad del acto, si finalmente, goza de todas las características de un acto administrativo perfecto?

En realidad a quien se está protegiendo en este caso nuevamente es a la autoridad, puesto que las omisiones consideradas leves no acarrearán ninguna consecuencia jurídica contradictoria para la emisora del acto.

Creo que tratándose de la regulación de la nulidad y de la anulabilidad de los actos administrativos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se queda corta al no establecer de una manera tajante la diferencia entre nulidad y anulabilidad.

Existen otras leyes administrativas, como la propia Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 9 y 13; la Ley Minera en su artículo 40; la Ley de Radio y Televisión en su artículo 29, entre otras, que establecen la nulidad de pleno derecho de los actos viciados.

La nulidad de pleno derecho es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues sólo se presenta en los casos en que la ley así la consigne, y la cual consiste en que la ineficacia del acto administrativo surge desde el principio, desde que nace el acto y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de que exista previa impugnación.

Con tal característica, los actos nulos, dada la gravedad del vicio que los afecta, carecen de efectos desde su surgimiento y en adelante.

El ordenamiento jurídico califica a algunas ilegalidades de muy graves y sanciona a los actos que las contienen con la nulidad de pleno derecho. Es decir, los actos administrativos que muy gravemente infringen el ordenamiento jurídico deben correr la misma suerte que los actos inexistentes.

En consecuencia, la ineficacia del acto por nulidad de pleno derecho opera por ministerio de ley, razón por la cual no necesita ser declarada por autoridad alguna, y en caso de que llegara a existir la declaración, sería originada por la necesidad de destruir su

posible apariencia de legalidad. Tal declaratoria del órgano administrativo puede efectuarla en cualquier tiempo, ya sea de oficio o a petición de cualquier persona.

Si como sabemos la Ley que hemos venido comentando es de aplicación supletoria a las diversas leyes reguladas por la misma, y entre estas se encuentra precisamente las que contemplan la nulidad de pleno derecho, dicha Ley, debe servir para regular en forma clara y precisa la figura que en los ordenamientos suplidos se encuentra prevista de manera deficiente o incompleta.

No es posible considerar que existan otras disposiciones que al reglamentar la misma figura de la nulidad de pleno derecho se opongan al ordenamiento citado, en virtud de que las leyes administrativas lejos de contraponerse, se deben complementar.

De tal forma que al establecerse las causas por las que el acto administrativo se encuentra viciado de nulidad, el legislador consideró que la omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos que cita, son de vital importancia para la existencia de dicho acto, en tanto que la nulidad se produce cuando aquél presenta vicios o defectos de gravedad en sus elementos esenciales, que hace que no sea posible la producción de sus efectos normales.

A continuación se expresan las razones por las cuales un acto adolece de vicios graves:

-Vicios en el órgano competente, que surgirá cuando el acto no sea expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; asimismo cuando no se mencione el nombre del órgano emisor.

- Vicios en el objeto que pueda ser materia del mismo; cuando el mismo no sea determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo, lugar; y previsto por la ley.

- Vicios en el fin o finalidad de interés público cuando éste no sea el regulado por las normas en que se concreta, o que se persigan otros fines distintos.

- Vicios en la forma, cuando el acto no se haga constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

- Vicios en la forma del acto, cuando no se encuentre debidamente fundado y motivado.

- Vicios de forma cuando el acto no sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto.

- Vicios en la voluntad administrativa, cuando el acto sea expedido cuando medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; así como cuando medie dolo o violencia en su emisión.

De lo anterior podemos observar que resulta erróneo considerar que el acto nulo puede ser subsanable, en cuanto que si alguno de los anteriores vicios se llegara a presentar, el acto administrativo no debe subsanarse cuando está viciado en uno o varios de sus elementos.

De no ser así, no existiría ninguna diferencia entre los actos nulos y los anulables, dado que para estos últimos también se establece la figura del saneamiento, lo que trae como consecuencia que en ambos casos la autoridad se encontrará facultada para corregirlo, bien sea en el mismo acto o a través de uno nuevo, lo que por otro lado haría nugatorio el ejercicio de los medios de defensa del particular, ya que constantemente el particular tendría que agotar tales medios a fin de ir controvirtiendo los actos de la autoridad, lo que además le ocasionaría grandes gastos.

De tal forma que la declaración de que el acto declarado nulo no puede subsanarse resultaría coherente con lo ya establecido en el numeral 6º, con relación a que el acto declarado nulo no puede surtir efectos, ni goza de la presunción de legalidad y no puede ser ejecutado, ya que su nulidad implica su extinción del mundo jurídico.

4.3.-CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

En el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se introduce una nueva figura, que es la caducidad del procedimiento, la cual se produce cuando por causas imputables al particular se paralice el procedimiento por más de tres meses, en cualquiera de sus etapas, o cuando la autoridad no dicte la resolución que corresponda, dentro de los 30 días siguientes a la extinción del plazo que al efecto le señale la ley.

Esta figura constituye una novedad que va en contra de la naturaleza del procedimiento administrativo, el cual debe responder al principio de oficialidad, que en razón de la seguridad jurídica y del interés en que la función pública sea regular y continua, obliga a los órganos de la administración pública a impulsar de oficio, hasta su total terminación, cualquier procedimiento iniciado, ya que la función administrativa del Estado no puede quedar supeditada a la voluntad de los particulares.

Por ello esta figura debería ser eliminada como causa de conclusión de los procedimientos administrativos, prevista en la fracción IV del artículo 57 de la ley en comento.

La caducidad en contra del particular es de carácter excepcional, la cual para que opere es necesario que previamente exista el acto de prevención por parte de la autoridad, para que el interesado, promueva a fin de suspender el término respectivo.

Si bien es cierto que para el caso de la caducidad de la instancia, el procedimiento debió iniciarse a instancia de parte, también lo es que la instrucción y resolución es de oficio, porque una vez que se hace valer ante la autoridad competente, ésta debe continuar con los trámites conducentes, sin necesidad de recordatorio y gestión del interesado hasta ponerle fin al asunto dentro del término que marque la ley, cuidando que no se configure el silencio administrativo.

El principio de oficialidad establece que una vez presentado el recurso administrativo, la dependencia u organismo que deba conocer del caso, habrá de instar el procedimiento hasta su terminación, debiendo admitirlo, fijar un periodo probatorio, para

resolver el fondo del asunto, pedir los informes que se requieran, desahogar los medios de prueba ofrecidos y dictar la resolución en término.

En el principio de celeridad se exige que el procedimiento tiene que resolverse de modo que en el tiempo indicado en ley se llegue a una resolución que ponga fin al recurso, para beneficio de ambas partes.

Así, si tenemos que en el artículo 13 se habla de los principios de la actuación administrativa, resulta contradictorio que en diverso numeral se permita la inactividad procesal a la autoridad, incluso en la etapa resolutive, al grado de excusarle la carga de trabajo mandando archivar el asunto como consecuencia de la caducidad de la instancia.

Si lo que se pretende es que la autoridad administrativa que esté conociendo de un asunto, no tenga gran cantidad de asuntos pendientes de resolución por más de tres meses, la línea a seguir debiera ser la exigencia de allegarse de los medios que considerare necesarios para su inmediata resolución, y en caso de que el promovente no los aportare, la autoridad proceda a resolver con los elementos que hasta ese momento posea.

Máxime cuando la única consecuencia desfavorable al gobernado de que se produzca la caducidad del procedimiento administrativo, cuando éste se inicie a petición de parte, es la de archivar las actuaciones, y en virtud de que sus derechos no se extinguen por prescripción, el interesado puede volver a ejercitar de nueva cuenta sus derechos.

Así las cosas, al percibirse al administrado de que la consecuencia de su apatía procesal, la verá reflejada en una resolución que quizá no le favorezca, tendrá como consecuencia, que el promovente participe activamente para que se resuelva de manera definitiva el asunto, evitando que como en el caso de la caducidad, el asunto regrese al archivo cuantas veces se deje de promover más del lapso señalado.

4.4.- NOTIFICACIONES POR MEDIOS ELECTRONICOS

La notificación es el acto por el cual la administración pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

La notificación abarca muchos aspectos. El derecho administrativo ha adoptado varias formas de notificación del derecho procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, que son por correo certificado, por telegrama y por otros medios que no son aceptados por el derecho procesal, pero sí por el derecho administrativo.

Los efectos de la notificación son: que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo, que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo y también es el punto de partida para hacer valer dentro del plazo señalado en las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

De ahí que uno de los rubros más importantes tratándose de la seguridad jurídica de los gobernados es el relativo a los actos de molestia que se impactan en su esfera jurídica.

Las notificaciones pueden además, constituir actos de molestia, provenientes de autoridades fiscales. Crean situaciones jurídicas y concretas que tendrán que ver con la creación, modificación, conservación, transmisión y extinción de derechos y obligaciones. Por lo anterior la notificación se traduce en un acto de molestia que repercute en la esfera de los contribuyentes.

Pueden existir distintos tratamientos para la notificación, dependiendo del tipo de acto a notificar, por ejemplo, la citación, un requerimiento, o un emplazamiento. Y en cada uno de ellos existen particularidades que pueden afectar su existencia y validez jurídica.

La esfera jurídica de los contribuyentes está constituida por todos los derechos subjetivos que el gobernado puede oponer a la autoridad frente a su actuación gubernativa. Por ello es necesario que el contribuyente cuente con un medio de defensa en contra de este tipo de actos, a través de la nulidad de las notificaciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación³¹ se ha pronunciado con relación a las notificaciones estableciendo que la notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución. Un acto es procesalmente inexistente mientras no se haga del conocimiento de los interesados y, por tanto, ni les perjudica ni les beneficia; sólo desde el momento en que se practica la diligencia de la notificación comienza a correr el término para interponer los recursos que procedan; es por ello que la notificación tiene una importancia extraordinaria. Dentro de nuestro sistema procesal la notificación es un acto a cargo del órgano del Estado encargado de conocer determinado asunto y como acto jurídico, está revestida de ciertas formalidades que deben cumplirse, su documentación integra un documento público. Cuando se practica una notificación es necesario que el acto haga mención del cumplimiento cabal de todas las formalidades exigidas por la ley, porque es un principio que los instrumentos públicos deben probar su legalidad por sí mismos; y esto impone la necesidad de que la diligencia se ajuste estrictamente a los lineamientos establecidos por la ley, no por simple formulismo, sino porque es el único medio de que su eficacia se encuentre asegurada.³²

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

³¹ Véase nota de la pág. 66.

³² NOTIFICACIONES, FORMALIDADES DE LAS. 9ª. Época. Pleno. Semana 8ª. Época. 3er. Tribunal Colegiado en M.A. del 1er. Circuito. Sem. Jud. Fed. Tomo X. Agosto de 1992. Tesis I. 3º. A. 85 K Pág. 590.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado³³.

Es importante comentar esta situación ya que el legislador aplica los avances de la ciencia en materia de comunicaciones, al señalar en el artículo 35 que las notificaciones se podrían realizar, entre otras formas, mediante telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción. Lo importante es que los avances tecnológicos sean reconocidos por el Derecho, siempre y cuando su aplicación no deje a la deriva el bien jurídico que con la notificación se tutela.

Estos actos son citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y resoluciones definitivas. El legislador señala que las notificaciones se podrán realizar, entre otras formas, mediante telefax. El que los avances tecnológicos sean reconocidos por el Derecho, resulta muy importante, en tanto que el uso de los avances tecnológicos, hacen más cómoda la vida en sociedad.

Sin embargo creo que debieron de establecerse reglas que permitan tener la certeza de que efectivamente el acto de que se trate fue notificado al interesado; es decir, que pueda existir constancia por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción.

Es cierto que la notificación por medio de correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax, no es aplicable a todos los actos que dicten los órganos administrativos, ya que de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del precepto señalado, ello podrá realizarse siempre y cuando no se trate de citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones definitivas; es decir, que dichos medios de notificación únicamente procederán siempre y cuando el acto que se pretende dar a conocer al interesado no le imponga alguna carga procedimental o se le imponga un deber o conceda un derecho.

³³ FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.9ª. ÉPOCA. Pleno. Sem. Jud. Fed. Tomo II. Dic. De 1995. Tesis P/J 47/95. Pág. 133.

El artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

-Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado.

-Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos; y

-Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los anteriormente señalados, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

El artículo 36 señala que las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar

copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio. De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.

Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

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 de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del ordenamiento legal en cita.

El artículo 39 dispone 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.

En relación a la impugnación de las notificaciones irregularmente practicadas se establece que surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.

El artículo 41 establece que el afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a las anteriores disposiciones, conforme a las siguientes reglas:

Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció. En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación.

Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se le deba dar a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso.

-La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y

Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto en párrafos anteriores, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en

los términos de la fracción II del artículo 41, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

Así pues, la notificación es un acto especialmente importante que debe ser cuidadosamente regulada, por lo que a mi parecer, no basta que aparezca un nuevo modo de comunicación para implantar su uso de un modo extensivo, pues puede suceder que se vulneren las más elementales garantías de los administrados.

De tal modo, deben establecerse claramente los mecanismos por los cuales se puede considerar que un acto ha sido debidamente notificado, puesto que no basta que el administrado mismo señale un correo electrónico o un número de telefax para recibir notificaciones, pues no hay una forma fehaciente en que la autoridad haga constar que notificó al administrado.

Es necesario que se especifique que dicha notificación sólo surtirá sus efectos cuando el administrado ratifique personalmente dicho acto procesal, ya que sólo de este modo se puede entender protegida la garantía de audiencia que en este acto se tutela.

CONCLUSIONES

1.- La actuación de la autoridad en la administración pública, como en cualquier otro rubro, no puede proveerse arbitrariamente, sino que debe estar basada siempre en principios rectores, por lo que inicialmente es necesario distinguir al acto y al procedimiento administrativo como génesis de la actuación de autoridad.

2.- La justicia administrativa comprende diversos momentos que le permiten al administrado impugnar un acto de molestia desde que es sujeto de revisión y hasta el momento mismo en que se pronuncie el juzgador dentro de la controversia. Por ello es menester que el administrado conozca estos momentos y las formas en las que debe impugnar un acto que lesione sus garantías.

3.- La garantía de audiencia comprende el derecho de los administrados de exponer una situación y recibir respuesta escrita a la misma, por lo tanto la figura del silencio administrativo protege tal garantía al señalar que la simple abstención de la respuesta en un plazo mayor de cuatro meses basta para recurrirla como si fuese una negativa expresa; establecer que deba expedirse una constancia por escrito sólo contribuye a hacer aún más lenta e ineficaz la actuación de la autoridad.

4.- Con relación a la teoría de las nulidades, podemos establecer que ésta se instituye como una forma de defensa del particular ante la falta u omisión de alguno de los elementos del acto administrativo, lo que conlleva sanciones que corresponden a la gravedad de la falta. Resulta ilógico que un acto declarado nulo e inválido, ilegítimo e inejecutable, pueda subsanarse, pues esto tendría como resultado hacer nugatorios los derechos del administrado; por lo anterior, la nulidad de los actos administrativos debe ser lisa y llana a fin de salvaguardar el derecho de los administrados a un procedimiento administrativo apegado a sus principios generales.

5.- Es un acierto que la anulabilidad sea prevista como la posibilidad de subsanar un acto para su convalidación, que debe permitirse únicamente para las situaciones en las que el acto jurídico nace con pequeñas deficiencias que son intrascendentes para la valoración del acto, tales como: la referencia específica del expediente, el nombre

completo de las personas, el lugar y la fecha de emisión, la oficina donde se encuentre el expediente para su consulta, el recurso que en su caso proceda, y expedirse decidiendo todos los puntos propuestos; puesto que también es importante recordar que el principio de celeridad y economía rige para el procedimiento administrativo.

6.- Atendiendo a dichos principios de economía, celeridad y eficiencia que son esenciales en todo procedimiento, resulta contradictorio señalar a la figura de la caducidad como un modo de terminación del proceso, cuando es promovido a instancia del gobernado, lo oportuno en el caso es la excitativa del procedimiento para que la autoridad pronuncie una resolución de fondo en un plazo razonable.

7.- Un elemento esencial que da inicio al procedimiento administrativo como acto de molestia lo es sin lugar a dudas, la notificación, acto a partir del cual el administrado puede hacer valer oportuna y eficazmente sus defensas. Los avances tecnológicos si bien están encaminados a lograr el bienestar de la sociedad que los impulsa, no deben contribuir a hacer aparente este derecho. Es por ello que en el caso de la notificación por medios electrónicos deberá condicionarse su validez a que se realice la ratificación personal en un breve lapso, ya que es a través de la notificación como se garantiza el derecho de audiencia.

8.- Una de las garantías básicas para el administrado en un estado de derecho es la de legalidad, es decir que la actuación de la autoridad se apegue a un ordenamiento legal preestablecido, por lo que pese a las limitaciones, imperfecciones y contradicciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta última debe considerarse como un avance ya que atiende a la necesidad de conformar y encausar un debido procedimiento administrativo.

PROPUESTAS

1.- El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deberá eliminar como una obligación de la autoridad la expedición de la constancia que compruebe que la negativa ficta se ha configurado, ya que basta el transcurso de los 4 meses para que se cumplan las consecuencias que genera la falta de contestación por parte de la autoridad, para quedar como sigue:

Art. 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario.

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

2.- El artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ha de reformar para que se aclare que un acto declarado nulo lo es de pleno derecho y por lo tanto no puede ser subsanado:

Art. 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; no será subsanable, por lo que deberá expedirse un nuevo acto. La declaratoria de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien, sea imposible de hecho, o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

3.- Reformar el artículo 60 para aclarar que, conforme a los principios de eficacia, economía y celeridad, el procedimiento deberá concluir únicamente con la resolución definitiva del procedimiento. Por lo que transcurridos tres meses sin actuaciones deberá apercibirse al recurrente para que aporte todos los elementos relativos a la etapa de instrucción, so pena de emitir resolución con los elementos que hasta ese momento tuviere a su alcance:

Art. 60.- En los procedimientos iniciados a instancias del interesado, cuando su produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que en un plazo máximo de tres meses deberá aportar todos los elementos que tuviese a su alcance para demostrar los extremos de su pretensión. Expirado dicho plazo sin que el interesado aporte elementos suficientes, la Administración Pública Federal, resolverá el asunto con los elementos que le hubieren sido ofrecidos, notificándosele al interesado. Contra esta resolución procederá el recurso previsto en la presente Ley.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

4.- En el capítulo relativo a las notificaciones deberán especificarse las reglas que permitan tener la certeza de que efectivamente el acto de que se trate fue notificado al interesado.

Art. 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones definitivas podrán realizarse:

I.- Personalmente (...)

II.- Mediante oficio entregado por mensajero (...)

III.- Por edicto (...)

Tratándose de actos distintos de los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax.

En el caso de notificaciones realizadas a través de medios electrónicos, se entenderán legalmente practicadas si dentro de los tres días hábiles siguientes, el interesado ratifica personalmente que recibió la notificación.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite, el comprobante de pago del servicio respectivo.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRUA, S.A. MEX., 1994.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y OTROS. *LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMENTADAS*. Porrúa, Méx., 2000.

CASTREJON GARCIA GABINO E. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*. CARDENAS EDITOR DISTRIBUIDOR, MEX., 2000.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA MANUEL. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRUA, S.A., MEX., 1997.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *DERECHO FINANCIERO MEXICANO*. PORRUA, S.A., MEX., 1991.

FAYA VIESCA JACINTO. *ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL*. PORRUA, S.A., MEX., 1991.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. *ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS*. PORRUA, S.A., MEX., 1996.

FRAGA, GABINO: *DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRUA, S.A., MEX., 2001.

MARTINEZ BAZAVILVAZO, ALEJANDRO. *GUÍA PARA DEFENDERSE ANTE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES. INSTANCIAS Y MEDIOS DE DEFENSA*. Taxx editores. Méx., 2000.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. *DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO*. Porrúa, Méx., 1959.

SANCHEZ GOMEZ NARCISO. *PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRUA, S.A. MEX., 1992.

SERRA ROJAS, ANDRES. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. PORRUA, S.A., MEX., 1996.

TREVIÑO GARZA, ADOLFO J. *TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. MEX., 1991.

LEGISLACION Y OBRAS GENERALES.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EDICION COMENTADA POR ACOSTA SERRANO, MIGUEL. PORRUA, MEX, 1999.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

DICCIONARIO JURIDICO ESPASA CALPE. ESPAÑA, 1991.

PUBLICACIONES

JURIDICA. ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. *La Instancia*. Sergio Martínez Rosaslanda. Número 23. Méx., Año 1994.

NUEVO CONSULTORIO FISCAL. *Las notificaciones fiscales y su trascendencia jurídica*. Dr. Filiberto Pacheco Martínez. No. 284. 2ª qna. de junio del 2001.

REVISTA DE LA ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL. *Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación. Parte IV*. Lic. Jorge Alberto García Cáceres. Año II, Núm. 6