

REFLEXIONES SOBRE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO MEXICANO

Gustavo Arturo ESQUIVEL VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Concepto*. II. *Evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico mexicano*. III. *Bibliografía*.

I. CONCEPTO

UNA DE las figuras más emblemáticas del derecho administrativo en lo general y del contencioso administrativo en lo particular, lo es la presunción de legalidad o de validez del acto administrativo, como se le denomina indistintamente.

Con el propósito de efectuar el análisis sobre tal figura son de mencionarse los siguientes conceptos vertidos por distintos doctrinarios:

El autor clásico del derecho administrativo mexicano Fraga, opina que:

Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *iuris tantum*. Esa fuerza obligatoria del acto administrativo impone la necesidad de estudiar su trascendencia en la situación de los particulares a quienes pueda referirse.¹

* Doctor en Derecho, profesor en el posgrado de la UNAM y en el de la Universidad Panamericana.

¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S.A., 19a. ed., 1979, p. 281.

En tanto Nava Negrete, afirma que:

En el acto administrativo ejecutividad significa que puede llevarse a efecto o hacerse efectivo por sí mismo; no requiere que intervenga o interceda un órgano jurisdiccional. Apoya esta condición del acto un atributo que le es reconocido por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de los tribunales, la presunción de legalidad. Salvo que el particular pruebe la ilegalidad del acto, éste goza de esa presunción que le da una especie de legitimación para que pueda ser ejecutado por la misma autoridad emisora de él.²

Para García Cáceres, autor de la voz correspondiente a la *presunción de legalidad* en la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD. I. Característica reconocida legal, doctrinal y jurisprudencialmente a los actos de las autoridades administrativas, recogida por el CFF en su artículo 68 y por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 7º, 8º. y 9º. Esta presunción originalmente surge sustentándose en el postulado de que todo acto o resolución del Estado implica que ha sido instruido un expediente, es decir, que ha seguido un procedimiento previo y, por otra parte, que al ser emitidos por los órganos del poder público, debe suponerse que salvo error, negligencia o dolo, lo actuado se apega a las normas jurídicas, en otras palabras, sería anormal, que la autoridad que tiene su origen y sustento en el derecho, dictara conscientemente sus resoluciones de forma arbitraria o apoyadas en hechos inexactos o falsos, pues con ello atentaría contra el orden jurídico cuyo resguardo le ha sido encomendado.³

Por su parte Armienta Hernández asevera que:

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

(...)

² NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 306.

³ GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto, voz: *Presunción de legalidad* en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo V M-P, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p. 735.

Esta característica, como ya lo señalamos, resulta privativa del acto administrativo; en efecto, respecto de los demás actos jurídicos, debe observarse que la impugnación en cuanto a su legitimidad impone la carga procesal de demostrar que satisface este requisito y, por ende, tiene plena validez.

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

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

De esta manera, la presunción de validez del acto administrativo, además de ser una prerrogativa para la autoridad, constituye una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del agraviado.⁴

Finalmente el juzgador Pérez Dayan, escribe sobre el tema que:

Todo acto administrativo que sea perfecto y eficaz, se presume legítimo, esto es, válido frente al orden jurídico vigente.

La suposición de que, por principio, todo acto administrativo se encuentra emitido conforme a Derecho, es una circunstancia que obedece, indudablemente, a un postulado de índole práctico pues de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad que, en forma previa validara el actuar público.

En ese orden de ideas, los vocablos utilizados para enunciar esta característica (validez o legitimidad) toman un significado equivalente al de perfección, esto es, llevado al actuar administrativo, este último se presume perfecto, es decir, dictado de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

(...)

La presunción de validez que acompaña a todo acto administrativo no es absoluta, o sea, permanente en todo tiempo y circunstancia, sino una mera presunción simple que puede ser desvirtuada por todo aquel sujeto que se

⁴ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Editorial Porrúa, 1991, pp. 13 y 14.

sienta perjudicado con su contenido, demostrando, ante la instancia correspondiente, la contravención concreta al orden normativo.⁵

De las anteriores definiciones, se advierte que se le adjetiva a la presunción a estudio con tres diferentes sustantivos⁶ transpuestos a adjetivos con la preposición “de”: *legalidad*, *legitimidad* o *validez*; lo cual lleva a una primera interrogante; ¿existe alguna diferencia notable entre ellos?, la siguiente interrogante que se produce es la siguiente: ¿cuál es la naturaleza de tal presunción?

Para intentar responder a la primera cuestión debe uno atender a que en este contexto la legalidad, la legitimidad y la validez se les utiliza como sinónimos; ya que la legalidad y la legitimidad se entienden como lo que es conforme o establecido en la ley,⁷ a su vez la validez del acto administrativo,⁸ depende de que concurren sus elementos⁹ lo que es inherente a que esté apegado a la ley.

Ahora bien, la legislación vigente se refiere a la presunción tanto como de validez, como de legalidad, tal y como se observa de la simple lectura de los artículos 80. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 68 del Código Fiscal de la Federación y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En cuanto a la segunda pregunta y relativa a la naturaleza de la denominada presunción de legalidad o de validez, Fraga, García Cáceres, Armienta Hernández y Pérez Dayan, la ubican más bien como una característica (o para Nava un atributo) del acto administrativo, que como un elemento del acto administrativo; según se aprecia de las definiciones ya transcritas con anterioridad.

⁵ PÉREZ DAYAN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 62.

⁶ Cfr: ALARCOS LLORACH, Emilio, *Gramática de la Lengua Española*, 1a. reimpresión. Real Academia Española, Colección Lebrija y Bello, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2000, p. 86.

⁷ Sobre este aspecto de los matices entre legalidad y legitimidad, resulta bastante interesante el texto de Rolando TAMAYO Y SALMORÁN en la voz: *Legitimidad* en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, F-L, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 885 a 892.

⁸ Cfr: FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 295.

⁹ Según NAVA a saber son: 1) sujeto, 2) voluntad, 3) objeto, 4) motivo, 5) fin y 6) forma. Cfr: NAVA NEGRETE, Alfonso, *ob. cit.*, p. 290.

En esa circunstancia, la siguiente pregunta sería: la presunción de legalidad, legitimidad o validez, ¿es un mero atributo o característica del acto administrativo, sin consecuencia procesal alguna?

Así se tendría, que la presunción se ha definido en el ámbito procesal por Galván Rivera, como:

...la operación o procedimiento lógico o raciocinio mediante el cual, por el sistema inductivo o deductivo, partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o existente.¹⁰

Con la anterior definición se desprenden dos elementos:

1. El hecho conocido y otro desconocido, y
2. El nexo lógico jurídico que se establece entre ambos hechos para concluir la certeza o existencia del que es desconocido.

Ante tal situación se tiene la opinión de Morenilla Allard, que niega la calidad de presunción a la presunción de validez en los siguientes términos:

...es incorrecto calificar de auténtica presunción la validez de los actos administrativos porque... carecen de la estructura típica de las presunciones legales (hecho base, hecho presunto y relación causal entre uno y otro). Se trata de una (mera apariencia), creada por la ley, de validez de las actuaciones administrativas de carácter provisional.¹¹

Los distintos autores citados en los párrafos iniciales se inclinan por que es una característica o atributo del acto administrativo, que será desvirtuado por el interesado a través de un recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo, para ello la ley le establece que demuestre la ilegalidad en que hubiese incurrido la autoridad en la confección del acto administrativo.

Tal atributo ha sido cuestionado en el sentido que rompe el equilibrio entre las partes en un juicio contencioso administrativo, en cuanto a que

¹⁰ GALVÁN RIVERA, Flavio, *La prueba en el Proceso Fiscal Federal*, 1988, 1a. ed., tomo VI de la Obra Conmemorativa de los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México, p. 268.

¹¹ MORENILLA ALLARD, Pablo, *La prueba en el proceso contencioso administrativo*, Zaragoza, España; Editorial EDIJUS, 1997, p. 169.

no se les trata con igualdad, pues exige al interesado y afectado por el acto administrativo que desvirtúe la legalidad, sin embargo se pierde de vista que la propia ley procura enmendar tal situación, pues en el caso de que exista una negativa lisa y llana de la apropiada legalidad del acto, la autoridad administrativa emisora del acto tiene que demostrar en juicio que es válida su actuación, según lo señalan los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así se tiene que los autores Nava Negrete y Quiroz Acosta al respecto escriben que:

Presunción de legalidad del acto administrativo. La legalidad del acto administrativo no se presume como regla absoluta en la legislación administrativa. El CFF sí la previene. Esta presunción, cuando la norma jurídica establece, no inmuniza al acto administrativo frente a los tribunales; la consecuencia es práctica, y consiste en que la legalidad del acto debe acreditarse. La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto es para quienes la invocan.¹²

Como se puede apreciar, el atributo del acto administrativo, consistente en la *presunción de legalidad* trae como consecuencia asignar la carga de la prueba, ya sea que por la negativa lisa y llana del gobernado corresponda a la autoridad o, que el afectado demuestre que los hechos que motivaron el acto de autoridad son diferentes o se apreciaron erróneamente.

Lo anterior no debe considerarse desmesurado, ya que este atributo resulta necesario en el andamiaje de cualquier sistema jurídico, puesto que un Gobierno establecido es quien se encuentra obligado y legitimado para llevar a cabo los actos necesarios para conservar el Estado de Derecho, que en palabras de Bobbio, es definido como el:

...Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al Derecho, desde el nivel mas bajo hasta el más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno.¹³

Por ello es que se le atribuye al acto de la autoridad con la presunción de validez, a efecto de ejercer con mayor eficacia su actividad administrativa,

¹² NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique, voz: *Acto Administrativo* en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo A-C, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, p. 90.

¹³ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. 4a. reimpresión, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 172.

sin que ello se traduzca en un estado de indefensión para el gobernado, toda vez que podrá desvirtuarla en su oportunidad, como ya ha quedado mencionado.

II. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, (que es la que establece por primera vez a un Tribunal especializado que instrumenta un juicio de nulidad de los actos administrativos), se menciona a la presunción de legalidad.

El autor de la mencionada exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal (que instaura el contencioso administrativo en México con el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936), es Antonio Carrillo Flores, que anotó sobre la presunción de legalidad lo siguiente:

La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toda la teoría, tanto del Derecho administrativo como particularmente del Derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra, en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.¹⁴

Desde entonces aparece tal atributo del acto administrativo en un ordenamiento que regula un proceso jurisdiccional, con la peculiaridad de localizarse en el ámbito de la valoración de las pruebas:

Ley de Justicia Fiscal de 1936

Artículo 55. La valorización de las pruebas se hará de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, con las siguientes modificaciones:

(...)

¹⁴ CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, (Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 106, 1987, p. 198.

IV. Se presumirán válidos los actos y las resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados de manera expresa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad.

Tal situación continuó en el Código Fiscal de 1938, ubicando de igual manera la presunción de validez en la parte relativa a la valoración de las pruebas en el juicio de nulidad, incluso el texto legal es idéntico:

Código Fiscal de la Federación de 1938

Artículo 201. La valorización de las pruebas se hará de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, con las siguientes modificaciones:

(...)

IV. Se presumirán válidos los actos y las resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados de manera expresa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad.

En el siguiente Código Fiscal Federal, que es del de 1967 se contempla un artículo fuera del título del contencioso administrativo, que claramente establece la presunción de legalidad para los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales y la obligación de la autoridad de probar la motivación de sus actos o resoluciones, concatenando con un diverso numeral ubicado en el capítulo del juicio de nulidad:

Código Fiscal de la Federación de 1967

Artículo 89. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos en que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Artículo 220. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89 de este Código se presumirán válidos los actos y resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados de manera expresa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad.

El vigente Código Fiscal de la Federación que entró en vigor en 1983, significó un cambio ligero, en cuanto a que desaparece la correlación entre la descripción del atributo de la presunción de validez y la valoración de las pruebas, quedando únicamente el reconocimiento de la carac-

terística de la presunción de validez y la obligación de la autoridad de probar la motivación de sus actos o resoluciones; cuando la niegue lisa y llanamente el interesado.

Código Fiscal de la Federación de 1983

Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos en que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

En el año de 1994 aparece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que también contempla a la presunción de validez, pero con un matiz novedoso, pues establece que el acto es válido mientras no sea declarada su invalidez por autoridad administrativa o jurisdiccional, situación que no es establecida en el Código Fiscal de la Federación y con otra particularidad más; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, indica no solamente la validez del acto administrativo, sino su eficacia y exigibilidad inmediatamente que surta efectos su notificación; lo que no ocurre en materia fiscal.

Lo anterior es así, en cuanto a que el Código Fiscal de la Federación pospone la exigibilidad del acto administrativo consistente en la determinación de un crédito fiscal, cuarenta y cinco días después de que haya surtido efectos su notificación y, éste no hubiera sido cubierto o garantizado dentro del plazo ya señalado.¹⁵

Los dispositivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en comento son los siguientes:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994

Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Finalmente al derogarse el título VI del Código Fiscal de la Federación con motivo de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que entró en vigor el 1o. de enero de 2006, se contempló en dicha Ley, un dispositivo similar en cuanto al alcance y contenido al del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la Ley

¹⁵ Cfr. artículos 65 y 145 del Código Fiscal de la Federación.

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala esa “carga de la prueba” para la autoridad de probar los hechos que motiven a su acto, ante la negativa lisa y llana del demandante.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006

Artículo 42. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Es así que en la actualidad, el atributo del acto administrativo denominado: presunción de legalidad, se contempla en tres legislaciones diversas como lo son: el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

III. BIBLIOGRAFÍA

Obras generales

ALARCOS LLORACH, Emilio, *Gramática de la Lengua Española*, 1a. reimpresión, Real Academia Española, Colección Lebrija y Bello, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 2000, 406 pp.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 346 pp.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 4a. reimpresión, trad. de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional* (Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 106, México, 1987, 286 pp.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, 496 pp.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *La prueba en el Proceso Fiscal Federal*, 1988, 1a. ed., tomo VI de la Obra Conmemorativa de los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F.

MORENILLA ALLARD, Pablo, *La prueba en el proceso contencioso administrativo*, Editorial EDIJUS, Zaragoza, España, 1997, 420 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 351 pp.

PÉREZ DAYAN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003, 212 pp.

Obras de referencia

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Fuentes legislativas

Ley de Justicia Fiscal, 1936

Código Fiscal de la Federación, 1938

Código Fiscal de la Federación, 1967

Código Fiscal de la Federación, 1983

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 1994

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2006