

279  
ri-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGÓN"

CONTENIDO, ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LA LEY  
FEDERAL DE PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SUSANA MEDINA GARCÍA

ASESOR: LIC. RAÚL ESPINOZA

MÉXICO 1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



ENEP

ARAGÓN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Todas las palabras resultan insuficientes,  
cuando se quiere elevar una oración de  
agradecimiento, al ser maravilloso y  
divino que siembra de positividad mi vida  
y desvanece mis dudas con su luz.

Gracias Dios Mio

Por darme capacidad para entender e  
inteligencia para aprender, pero sobre  
todo por permitirme existir y alcanzar día  
con día mis más preciados anhelos.

**A mis padres**

**María Olga García Carmona**

**Dagoberto Medina Pérez**

A quienes debo lo que soy y más aun lo que he logrado, ya que han estado conmigo en cada momento de mi vida, brindándome su incondicional apoyo, comprensión y cariño.

A Ustedes que han sido parte imprescindible en mi desarrollo personal y profesional, quienes se han regocijado con cada uno de mis logros y me han alentado a seguir adelante en los momentos más difíciles.

Gracias por constituir para mí el más orgulloso ejemplo de amor.

**A mi hermana Gabi**

Que desde el inicio de este trabajo me motive para no abandonarlo, repitiéndome constantemente tu puedes lograrlo.

**Ing. Ramón Morales Gómez.**

Durante largo tiempo creí no poder encontrar a una pareja que me ofreciera su amor, confianza y comprensión, que conociera mis errores, los aceptara y me ayudara a corregirlos, además de que hiciera suyos mis gustos y anhelos.

Hoy me siento muy afortunada de tenerte a mi lado, porque me has dado más de lo que deseaba y me has enseñado que el amor no sólo se alimenta de caricias y palabras tiernas, sino también de compartir con el ser amado las alegrías, tristezas y problemas cotidianos.

Por todo ello deseo hacerte partícipe de este logro, ya que a ti debo en gran medida el poder tener entre mis manos este trabajo de tesis, en el que juntos compartimos el esfuerzo y la ilusión de concluirlo.

Especial reconocimiento merecen la Universidad Nacional Autónoma de México, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón y todo el personal docente, por el valioso trabajo que realizan en la instrucción profesional de la juventud.

Con profundo agradecimiento a mi asesor, Licenciado Raúl Espinoza y a los integrantes del jurado por el tiempo, dedicación y conocimientos que compartieron conmigo.

De quienes he aprendido que la amistad  
sincera y desinteresada perdura y se  
fortalece a través del tiempo y la distancia.

Cristina Martínez Zavala  
Aideé Rodríguez Ortega  
María Isabel Segura Avilés  
Verónica Zárate López.  
César Hammurabi Padilla Gallegos  
José Manuel Miguel Santiago  
Ignacio Ramírez Suárez  
Leonardo Del Río Ortiz  
Fidel Sampayo Lazcano  
José Luis Salazar Nava

Lic. Azucena Moran Alonso  
Lic. Jesús López Camero  
Lic. Ma. De la Luz Padilla Díaz

Gracias por las facilidades que me  
brindaron para la realización de este  
trabajo.

Lic. Edna Marta San Juan Valenzuela  
Quien representa para mí un ejemplo  
de constante lucha y superación.  
Gracias por su afecto y amistad.



**CONTENIDO, ANALISIS Y CRITICA DE LA LEY  
FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
INDICE**

**Introducción..... 1**

**CAPITULO PRIMERO**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

<b>A.</b>	<b>Concepto de Administración Pública.....</b>	<b>4</b>
A.1.	La Administración en Sentido Material u Objetivo.....	4
A.2	La Administración en Sentido Orgánico, Subjetivo o Formal.....	5
<b>B.</b>	<b>Clasificación de la Administración Pública.....</b>	<b>5</b>
<b>C.</b>	<b>Formas de Organización Administrativa.....</b>	<b>6</b>
C.1	Centralización Administrativa.....	8
C.1.1	Organos que Integran la Administración Pública Centralizada.....	11
C.2	La Desconcentración Administrativa.....	19
C.2.1	Características de los Organos Desconcentrados.....	20
C.2.2	Fundamento Legal.....	21
C.2.3.	La Desconcentración y sus Variantes.....	21
C.3	La Administración Paraestatal.....	22
C.3.1.	La Descentralización.....	23
C.3.2.	Las Empresas Públicas.....	25
C.3.3.	Los Fideicomisos Públicos.....	25
<b>D.</b>	<b>La Funcion Administrativa.....</b>	<b>26</b>
D.1	Concepto.....	27
D.2	Elementos.....	27
D.3.	Distinción entre Funcion Administrativa y Funcion Ejecutiva.....	28

**CAPITULO SEGUNDO**  
**EL ACTO ADMINISTRATIVO**

A.	Concepto.....	30
B.	Características.....	32
C.	Elementos del acto administrativo.....	34
	C.1. Los Sujetos del Acto Administrativo.....	34
	C.2. La Manifestación de la Voluntad Administrativa.....	35
	C.3. Objeto.....	36
	C.4. Forma.....	36
D.	Modalidades o Requisitos del Acto Administrativo y de sus Elementos...	38
	D.1. Motivo.....	38
	D.2. Finalidad.....	39
	D.3. El Mérito, su Crítica y la Oportunidad como Principio General del Acto Administrativo.....	40
E.	Requisitos Constitucionales de los Actos Administrativos Dirigidos a los Particulares cuando Afecten su Esfera Jurídica.....	41
F.	Publicidad y Notificación de los Actos Administrativos.....	45
G.	Efectos del Acto Administrativo.....	46
	G.1. Distinción entre Acto Perfecto Y Acto Eficaz.....	46
	G.2. El Acto Administrativo como Creación de Derechos Personales y Reales.....	48
	G.3. Efectos Frente a Terceros.....	49
H.	Irregularidades del Acto Administrativo y la Teoría de las Nulidades...	50

I.	Ejecución de los Actos Administrativos.....	56
J.	Cumplimiento y Extinción del Acto Administrativo.....	59
	J.1 Cumplimiento.....	59
	J.2 Extinción.....	59
	J.2.1 Medios Normales.....	59
	J.2.2 Medios Anormales.....	59

### CAPITULO TERCERO

#### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A.	Concepto.....	64
B.	El Poder Discrecional de la Autoridad. El Silencio Administrativo.....	65
C.	Clases de Procedimiento.....	67
D.	Las Garantías Constitucionales de Audiencia y Legalidad.....	68
E.	Distinción entre Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo.....	75
F.	Formalidades Esenciales del Procedimiento.....	77

### CAPITULO CUARTO

#### LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A.	Consideraciones Generales.....	80
B.	Contenido.....	81
	Titulo Primero.....	82
	Titulo Segundo.....	82
	Titulo Tercero.....	83
	Titulo Cuarto.....	83
	Titulo Quinto.....	84
	Titulo Sexto.....	84

<b>C. Análisis y Crítica.....</b>		<b>87</b>
<b>TITULO PRIMERO</b>	<b>DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y</b>	<b>87</b>
<b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	<b>PRINCIPIOS GENERALES</b> (Artículos 1 y 2)	
<b>TITULO SEGUNDO</b>	<b>DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS</b>	
	<b>ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>90</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	<b>DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>90</b>
	(Artículos 3 y 4)	
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	<b>DE LA NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO</b>	
	<b>ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>92</b>
	(Artículos 5 a 7)	
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	<b>DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>94</b>
	(Artículos 8 a 10)	
<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	<b>DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>96</b>
	(Artículo 11)	
<b>TITULO TERCERO</b>	<b>DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>97</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	<b>DISPOSICIONES GENERALES.....</b>	<b>97</b>
	(Artículos 12 a 18)	
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	<b>DE LOS INTERESADOS.....</b>	<b>102</b>
	(Artículos 19 y 20)	
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	<b>IMPEDIENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES.....</b>	<b>103</b>
	(ARTÍCULOS 21 A 27)	
<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	<b>DE LOS TÉRMINOS Y PLAZOS.....</b>	<b>106</b>
	(Artículos 28 a 32)	
<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	<b>DEL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN.....</b>	<b>108</b>
	(Artículos 33 y 34)	
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	<b>DE LAS NOTIFICACIONES.....</b>	<b>109</b>
	(Artículos 35 a 39)	
<b>CAPÍTULO SEPTIMO</b>	<b>DE LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.....</b>	<b>111</b>
	(Artículos 40 y 41)	
<b>CAPÍTULO OCTAVO</b>	<b>DE LA INICIACIÓN.....</b>	<b>114</b>
	(Artículos 42 a 47)	
<b>CAPÍTULO NOVENO</b>	<b>DE LA TRAMITACIÓN.....</b>	<b>116</b>
	(Artículos 48 a 56)	
<b>CAPÍTULO DÉCIMO</b>	<b>DE LA TERMINACIÓN.....</b>	<b>120</b>
	(Artículos 57 a 61)	

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO	DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.....	123
	(Artículos 62 a 69)	
TÍTULO CUARTO	DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES	
CAPÍTULO ÚNICO	ADMINISTRATIVAS.....	126
	(Artículos 70 a 80)	
TÍTULO QUINTO	MEDIDAS DE SEGURIDAD.....	131
CAPÍTULO ÚNICO	(Artículos 81 y 82)	
TÍTULO SEXTO	DEL RECURSO DE REVISIÓN.....	133
CAPÍTULO PRIMERO	DISPOSICIONES GENERALES.....	133
	(Artículos 83 a 96)	
TRANSITORIOS	.....	140
	(Artículos primero a cuarto)	
CONCLUSIONES.....		141
BIBLIOGRAFIA.....		146
LEGISLACION.....		148
OTRAS FUENTES.....		151
ADDENDA.....		152

## INTRODUCCION

El Estado como ente rector de la vida nacional, requiere de órganos que se encarguen de las diversas funciones que tiene encomendadas, a fin de lograr una correcta distribución de competencias y actividades. Por lo anterior y atendiendo al principio de división de poderes, puede decirse que son tres las funciones primordiales del Estado: la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva (administrativa); es evidente que todas éstas poseen singular importancia y por lo tanto requieren de un estudio pormenorizado, sin embargo, para los fines del presente trabajo nos referiremos única y exclusivamente a la función administrativa, misma que se encuentra encomendada a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Función Administrativa, consiste en el conjunto de actos que llevan a cabo los órganos de la Administración Pública (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Organismos Desconcentrados y Descentralizados, Empresas Públicas y Fideicomisos Públicos), para satisfacer las necesidades e intereses de la colectividad. Estos actos expresan la decisión de crear, modificar, reconocer, transmitir o extinguir derechos y obligaciones a los particulares, por tanto deben estar sujetos a una serie de principios procedimentales para garantizar su eficacia y legalidad.

La producción del acto administrativo no es tan sencilla como parece, pues requiere de todo un procedimiento bien organizado, que señale las pautas a seguir en la producción del mismo.

Durante largo tiempo nuestro sistema jurídico careció de una ley que fijara los principios rectores de la actuación administrativa, principios que actualmente han quedado establecidos en la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, ordenamiento que pretende unificar los criterios que han de observarse en los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, así como fijar las bases a las que debe sujetarse la actuación de los particulares.

Esta Ley es innovadora en su contenido, pero no perfecta en su elaboración, razón que nos motivo a realizar el trabajo de tesis titulado **CONTENIDO, ANALISIS Y CRITICA DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, mismo que hemos estructurado en cuatro capítulos que abordan los siguientes temas: La Administración Pública Federal, Formas de Organización Administrativa, la Función Administrativa, el Acto Administrativo, el Procedimiento Administrativo y el estudio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**CAPITULO PRIMERO**  
**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**A. Concepto de Administración Pública.**

- A.1 La Administración en sentido Material u Objetivo.
- A.2 La Administración en sentido Orgánico, Subjetivo o Formal.

**B. Clasificación de la Administración Pública.**

**C. Formas de Organización Administrativa.**

**C.1 Centralización Administrativa.**

- C.1.1 Organos que Integran la Administración Pública Centralizada

**C.2 La Desconcentración Administrativa.**

- C.2.1 Características de los Organos Desconcentrados.
- C.2.2 Fundamento Legal.
- C.2.3. La Desconcentración y sus Variantes

**C.3 La Administración Paraestatal.**

- C.3.1. La Descentralización.
- C.3.2. Las Empresas Públicas.
- C.3.3. Los Fideicomisos Públicos.

**D. La Función Administrativa**

- D.1 Concepto.
- D.2 Elementos.
- D.3. Distinción entre Función Administrativa y Función Ejecutiva.



## CAPITULO PRIMERO

### LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Estado como ente rector de la vida nacional, requiere de órganos que se encarguen de las diversas funciones que tiene encomendadas las que generalmente tienden a satisfacer el interés público. En relación con esto, resulta importante destacar que las funciones del Estado se clasifican de la siguiente forma:

- a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según se atribuyan al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según las características que la teoría jurídica atribuya a cada uno de estos grupos.

Por lo general, el carácter formal y material de las funciones coinciden aunque puede suceder que un poder realice funciones que se consideran propias de otro, sin que ello signifique una invasión a la esfera de su competencia.

Para los fines del presente trabajo nos referimos única y exclusivamente a la función administrativa, que como se sabe en nuestro país se encuentra encomendada al Poder Ejecutivo, el cual la realiza a través de la Administración Pública.

La administración pública constituye la forma en que se organiza el Estado para programar, planificar, mandar, prever y realizar innumerables funciones a fin de solucionar los problemas de la colectividad y lograr al mismo tiempo el desarrollo equilibrado de toda la nación.

Antes de entrar al estudio de la administración pública, consideramos necesario precisar algunos conceptos como son: derecho administrativo y administración; el primero por ser la rama del derecho que estudia la organización, estructura y principios que rigen a esta organización, y la segunda porque nos da la pauta para definir a la administración pública.

Ahora bien, para el maestro Miguel Acosta Romero, el Derecho Administrativo en sentido amplio es: "el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".<sup>1</sup>

Por nuestra parte estimamos que el derecho administrativo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, así como sus relaciones con otros órganos del Estado (Poder Legislativo y Judicial), con sujetos de derecho internacional (Estados y organismos internacionales) y con los gobernados.

Por lo que respecta al concepto de administración, debemos hacer previamente algunas consideraciones.

---

<sup>1</sup>Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11a. ed. México D.F. Edit. Porrúa S.A., 1993; pag. 11

Etimológicamente el vocablo administrar deriva de las palabras *administrate*, que significa servir a; o bien la contracción de *ad-manus-trahere*, traer a mano, manejar, lo que alude a una gestión. En términos comunes la administración significa gestión de asuntos o intereses ajenos. Es la actividad que se realiza para alcanzar un fin determinado.

Desde el punto de vista teleológico, la administración puede definirse como las actividades de grupos que colaboran para alcanzar determinados fines; es decir, se trata de una actividad humana de conjunto.

En líneas anteriores nos hemos referido a la administración, atendiendo propiamente a la actividad, pero también hay que hacer referencia al sujeto que la realiza: el administrador. El Diccionario de la Lengua Española define al administrador como la persona que administra, maneja, sirve o ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

Por su parte, el tratadista Georges Langrod, señala: "La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas".<sup>2</sup>

A este respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, comenta: "El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar de manera general a la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminados a cumplir un fin o propósito, particular o público".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T.I, 14a. ed., Mexico, D.F., Edit. Porrúa, S.A., 1988, pag. 70

<sup>3</sup>Serra Rojas, Andrés. *Ibidem*, pag. 72

## A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

En la doctrina del derecho administrativo existen una gran diversidad de conceptos sobre la administración pública, en virtud de que cada autor la ha definido atendiendo a su personal forma de concebirla, sin embargo, la mayoría de los tratadistas coinciden en la esencia de esta organización, así como en los elementos que forman parte de ella, lo que nos permite esbozar nuestro propio concepto.

La administración pública es una entidad jurídico-política, constituida por diversos órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal y que cuentan con recursos personales, materiales y financieros, así como con procedimientos técnicos y jurídicos para llevar a cabo las actividades de beneficio social que expresamente les señalan las leyes, a fin de satisfacer de manera permanente y eficaz las necesidades e intereses de la colectividad.

La administración pública como estructura jurídico-política, se encuentra reconocida en nuestro país por la Constitución, la que en su artículo 69 parte primera dispone:

ART. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

### A.1. LA ADMINISTRACION EN SENTIDO MATERIAL U OBJETIVO.

En este sentido la administración se identifica con el quehacer estatal, es decir, con el conjunto de actividades que lleva a cabo el Estado para satisfacer de

manera inmediata las necesidades del grupo social y de los individuos que lo conforman.

## A.2 LA ADMINISTRACION EN SENTIDO ORGANICO, SUBJETIVO O FORMAL.

Se refiere al conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo (secretarías, órganos descentralizados, empresas públicas...) y cuya actividad consiste en llevar a cabo la función administrativa.

## B. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La administración pública reviste diversas formas según Acosta Romero, por lo que se le puede considerar desde diferentes aspectos.

En primer lugar destaca la administración activa y la administración *contenciosa*. La activa alude a los órganos que producen y ejecutan actos administrativos de conformidad con la competencia que les señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que resuelven los conflictos que se suscitan entre el Estado y los gobernados por actos de aquel, que lesionen la esfera jurídica de estos.

En segundo lugar tenemos la administración directa y la administración *indirecta*. La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, en tanto que la indirecta o parastatal, es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones que pueden ser de derecho privado.

En tercer término encontramos a la administración federal, estatal y municipal. Esta clasificación corresponde a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político, mismos que son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente tenemos a la centralizada y paraestatal que son las dos formas de organización administrativa previstas en el artículo 90 de la Constitución Política, y que por el momento solamente mencionaremos, pues serán objeto de estudio en el apartado siguiente.

### C. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos que la conforman; es por ello que las formas de organización administrativa surgen como una respuesta a la necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada dichos elementos, a fin de lograr un grado óptimo de operatividad que asegure la satisfacción rápida y eficaz de las necesidades del país en un momento determinado.

Para Manuel María Díez, la organización... "significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo".<sup>4</sup>

La opinión del maestro Miguel Acosta Romero, viene a reforzar lo anterior al señalar que la organización administrativa "es la forma o modo en que se

<sup>4</sup> Citado por Delgadillo Guerrero, Luis Humberto y Lucero Espinosa Mammel. Elementos de Derecho Administrativo, México, D.F.: Edit. Limusa, 1989, pag. 87.

estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".<sup>5</sup>

Tradicionalmente la doctrina ha considerado cinco formas de organización administrativa:

1. La centralización,
2. La desconcentración,
3. La descentralización,
4. Empresa Pública, y
5. Fideicomiso Público.

Cada una de estas figuras serán estudiadas en forma detallada en los apartados siguientes, por lo que de momento apuntaremos solamente alguna nota de distinción.

En la centralización los órganos dependen en forma directa del titular del poder ejecutivo, es decir del Presidente de la República.

En la desconcentración los órganos guardan relación jerárquica con el poder central, pero poseen cierta libertad para actuar y decidir en términos de la delegación de facultades de que son objeto.

Y por lo que hace a la descentralización, es una modalidad de organización que adopta la administración pública para desarrollar actividades

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel Ob. Cit., pag. 122

que competen al Estado, a través de organismos que poseen personalidad jurídica, así como patrimonio y régimen jurídico propios.

La legislación mexicana por su parte, establece como formas de organización administrativa: la centralizada y paraestatal, en términos de lo dispuesto, en el artículo 90 de la Constitución Política, el que a la letra dice:

"ART. 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuya los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y deima las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por lo que respecta a la administración paraestatal, esta se estructura mediante instituciones que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya relación con el jefe del Poder Ejecutivo es indirecta. Este tipo de administración se divide en: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria, y fideicomisos públicos.

### C.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

"El tratadista uruguayo, Enrique Sayagues dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Citado por Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo (primer curso), México D.F.: Edit. Harla, 1991, pag. 82



Por su parte Andrés Serra Rojas, señala: "Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas".<sup>7</sup>

Desde nuestro personal punto de vista, la centralización es la forma de organización administrativa, en la cual los órganos de la administración pública se ordenan jerárquicamente bajo el mando unificado y directo del Presidente de la República.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que existe entre los distintos órganos que conforman la Administración. Es importante señalar que la mayoría de los autores coinciden en afirmar que la relación jerárquica implica una serie de derechos y obligaciones entre los servidores públicos, lo que se expresa a través de poderes y facultades del superior sobre el inferior.

Los poderes que implica la relación de jerarquía son los siguientes:

- a) Poder de decisión.
- b) Poder de nombramiento.
- c) Poder de mando.
- d) Poder de vigilancia.
- e) Poder disciplinario.

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pag. 510

- f) Poder de revisión, y
- g) Poder para resolver conflictos de competencia.

**Poder de decisión.** Es la potestad del superior de señalar y resolver la forma como se desempeñará la actividad administrativa, así como el sentido en que la misma será ejecutada.

**Poder de nombramiento.** Es la facultad que tienen las autoridades superiores para designar, por medio de nombramientos a sus colaboradores inmediatos, conservando la facultad de remoción tratándose de funcionarios de alto nivel.

**Poder de mando.** Es la facultad que tienen las autoridades superiores para dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de la funciones atribuidas a éstos.

**Poder de vigilancia.** Consiste en ejercer control y supervisión sobre el trabajo de los subordinados a fin de verificar que su actuación sea conforme a derecho.

**Poder disciplinario.** Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

Estas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal o cese, e incluso la consignación, en aquellos casos en que la conducta del servidor público constituya un delito.

**Poder de revisión.** Consiste en examinar los actos del subalterno, a efecto de confirmarlos, modificarlos o revocarlos. En este caso, el superior actúa de oficio

sin que medie queja, por lo que no se le debe confundir con el recurso administrativo de revisión.

**Poder para resolver conflictos de competencia.** Es la facultad que tiene la autoridad jerárquica superior para determinar en los casos de duda, a quien corresponde conocer de determinado asunto.

### C.1.1 ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

De conformidad con la reforma a los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, los órganos que integran la administración pública centralizada son: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

**Presidencia de la República.** Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo se encuentra un funcionario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es electo directamente por el pueblo y dura en su cargo seis años.

Las facultades y obligaciones que posee el Presidente de la República, son múltiples y variadas según se desprende del contenido del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual recientemente fue reformado en sus fracciones II, IX, XVI y XVIII, para quedar como sigue:

"ART. 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, procurando en la esfera administrativa su exacta observancia.

- "II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomaticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento o remocion no este determinado de otro modo en la Constitucion o en las leyes."
- "III. Nombrar los ministros, agenes diplomaticos y consules generales, con aprobacion del Senado."
- "IV. Nombrar con aprobacion del Senado, los consules y demas oficiales superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aerea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda."
- "V. Nombrar a los demas oficiales del Ejercito, Armada y Fuerza Aerea nacionales con arreglo a las leyes."
- "VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejercito terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aerea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion."
- "VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los terminos que previene la fraccion IV del articulo 76."
- "VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Union."
- "IX. Designar, con ratificacion del Senado, al Procurador General de la Republica."
- "X. Dirigir la politica exterior y celebrar tratados internacionales, sometiendolos a la aprobacion del Senado.  
En la conduccion de tal politica, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminacion de los pueblos, la no intervencion, la solucion pacifica de controversias, la proscripcion de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad juridica de los Estados, la cooperacion internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."
- "XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerden la Comision Permanente."
- "XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el eficiente ejercicio de sus funciones."
- "XIII. Habilitar, establecer, de puertos, establecimientos aduanas maritimas y fronteras, y designar su ubicacion."
- "XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los proscritos por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden comun en el Distrito Federal."

- "XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- "XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que habla las Fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; \*
- "XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos, a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- "XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; \*
- "XIX. (Derogado);
- "XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución";

Si analizamos detenidamente todas y cada una de las facultades y obligaciones que nuestro máximo ordenamiento legal otorga al Presidente de la República, podemos advertir el doble carácter que tiene este funcionario : De órgano político y de órgano administrativo.

Como órgano político, el presidente es jefe de Estado (Estados Unidos Mexicanos) y jefe de gobierno (Gobierno de la Federación).

Como órgano administrativo, el Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública Federal, por lo que ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa.

"Cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia

---

\* Reformados, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1954

voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza".<sup>8</sup>

Las actividades que corresponden al titular del poder ejecutivo son numerosas, por lo que resulta materialmente imposible la atención personal de estas; es por ello que se han creado unidades administrativas cuya labor consiste en auxiliar a dicho funcionario en la tareas que tiene encomendadas. En relación con esto se presenta un problema, puesto que no existe una disposición legislativa o administrativa que establezca formalmente a dichos órganos como sujetos de derechos y obligaciones, sin embargo, en la práctica se han ido integrando por acuerdos presidenciales, conforme a sus necesidades.

En la actualidad, la presidencia de la república cuenta con las siguientes unidades:

1. Estado Mayor Presidencial.
2. Secretaría Particular.
3. Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.
4. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
5. Dirección General de Comunicación Social.

Secretarías de Estado. Se encuentran previstas en el artículo 90 Constitucional y son órganos político administrativos que auxilian al jefe del ejecutivo en la atención de los asuntos que corresponden a una determinada

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 32a. ed. México, D.F. Edit. Porrúa S.A., 1993, pag. 173.

rama de la administración pública. Al respecto, los artículos 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan :

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

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

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

Secretaría de Gobernación  
 Secretaría de Relaciones Exteriores  
 Secretaría de la Defensa Nacional  
 Secretaría de Marina  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
 Secretaría de Desarrollo Social  
 Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca  
 Secretaría de Energía  
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo  
 Secretaría de Educación Pública  
 Secretaría de Salud  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
 Secretaría de la Reforma Agraria  
 Secretaría de Turismo  
 Departamento del Distrito Federal\*  
 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal\*\*

Las facultades y obligaciones que corresponden a cada una de estas dependencias, se encuentran establecidas en los artículos 27 a 44 del citado ordenamiento legal.

Al frente de cada secretaría y como titular de la misma se encuentra un funcionario denominado secretario de Estado, el cual puede definirse como la persona física que es nombrada y removida libremente por el presidente de la

\* Reformado. Diario Oficial del 28 de diciembre de 1994 y 15 de mayo de 1996.

república y que cuenta con facultades para atender los asuntos que según la ley sean de su competencia. En otras palabras, los secretarios de Estado son servidores públicos que se encuentran subordinados jerárquicamente al presidente por lo que acuerdan y colaboran directamente con él.

En este sentido, el artículo 14 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

"Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliara por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y sujetos de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

"En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables".

Diversos tratadistas consideran que los secretarios de Estado poseen un doble carácter: político y administrativo.

Los rasgos que tipifican su carácter político son:

1. Estos funcionarios deben cubrir los siguientes requisitos personales: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.
2. El secretario de Estado ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de la dependencia de que es titular.

<sup>1</sup> Reformado. Diario Oficial del 15 de mayo de 1996.



3. **Mantiene relación con otros poderes y con entidades públicas.**
4. **Tienen obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, de conformidad con lo señalado en el artículo 93 constitucional párrafo primero, el que a la letra dice :**

"Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos".

5. **Deben informar cuando sean citados por el Congreso, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, en terminos de lo previsto en el artículo 93 párrafo segundo.**
6. **Poseen la facultad y el deber de refrendo, el cual consiste en la obligación y derecho que tiene el titular de una Secretaría, para firmar conjuntamente con el presidente, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su competencia, requisito sin el cual no serán obedecidas ( Art. 92 Constitucional).**
7. **Forman parte de un grupo colegiado para suspender las garantías individuales (Art. 29 Constitucional y 6o. de la Ley Organica de la Administración Publica Federal).**

En su caracter administrativo tiene facultades para ejercer la potestad jerárquica que implica ser el titular de un organo centralizado y ejecutar las leyes y reglamentos que corresponden al ámbito de su competencia.

**Departamentos Administrativos.** Esta figura encuentra su antecedente en el Constituyente de 1917, el cual planteó la necesidad de que el Ejecutivo Federal contará para el despacho de los asuntos del orden administrativo, no solo con Secretarías sino también con departamentos, los que serían órganos de naturaleza técnica encargados únicamente de asuntos de índole no política, a diferencia de las Secretarías que se ocuparían de cuestiones político administrativas.

A lo largo de la vigencia de la Constitución de 1917, las diversas leyes orgánicas del artículo 90 Constitucional, han establecido la existencia de departamentos administrativos, de los que únicamente subsiste el Departamento del Distrito Federal, pues el resto se han transformado en Secretarías de Estado.

El Departamento del Distrito Federal no se ocupa de cuestiones puramente técnicas como lo previó el constituyente de 1917, sino que ha diversificado su campo de acción a los diferentes aspectos de la Administración pública, lo que ha motivado que en la actualidad sea objeto de una profunda reestructuración, no sólo interna sino legal, esta última se aprecia en el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, ordenamientos de reciente publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Consejería Jurídica.** La figura de la Consejería aparece el 15 de mayo de 1996, con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con motivo de la citada reforma, este órgano entra a formar parte de la Administración Pública Centralizada.

Al frente de la Consejería jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por este.

La función del Consejero Jurídico, se encuentra prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala los asuntos que son de su competencia.

## C. 2 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Para el maestro Miguel Acosta Romero, la desconcentración administrativa es "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior".<sup>9</sup>

Como ejemplos de órganos desconcentrados tenemos: Al Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Politécnico Nacional, Comisión Nacional del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entre otros .

Esta forma de organización administrativa tiene por objeto :

1. Descongestionar o aligerar la carga de los asuntos administrativos o públicos del órgano superior en beneficio de la colectividad.

---

<sup>9</sup> Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. Pág. 422

2. Acercar la acción administrativa a los particulares, permitiendo con ello el estudio y resolución de los asuntos en el lugar mismo donde se presentan, y
3. Fomentar la responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

### **C.2.1 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.**

Entre sus principales características, tenemos las siguientes :

- a) Su régimen proviene de una ley, reglamento o acuerdo del Ejecutivo Federal.
- b) Dependen generalmente de un órgano centralizado (presidencia, secretaria de Estado o departamento administrativo).
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) Pueden o no tener personalidad jurídica, y patrimonio propio.
- e) Las decisiones más trascendentales, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Poseen cierta libertad técnica y administrativa.

- g) Siempre dependen de un órgano superior.

## C.2.2 FUNDAMENTO LEGAL.

La base legal para la creación de órganos desconcentrados, se encuentra en los artículos 90 Constitucional al que ya nos hemos referido en apartados anteriores y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala :

" Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

## C.2.3. LA DESCONCENTRACION Y SUS VARIANTES

**Desconcentración vertical.** En este supuesto la competencia conferida al órgano desconcentrado, está integrada por asuntos cuyo despacho correspondía inicialmente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial.

**Desconcentración regional.** En este caso, el órgano desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio.

**Desconcentración horizontal.** En este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, traslada a órganos con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial.

### C.3 LA ADMINISTRACION PARAESTATAL.

El concepto de administración paraestatal alude a la organización administrativa que se establece paralelamente a la centralizada, en virtud de que el término "paraestatal" significa "al lado de", es decir no está integrada en la forma centralizada: La administración pública paraestatal se integra por entidades independientes de la administración central, creadas a través de instrumentos legales ya sea del legislativo o del ejecutivo, con patrimonio propio y personalidad jurídica distinta de la del Estado para realizar funciones específicas de interés público.

"La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad".<sup>10</sup>

Al respecto, el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"1. Organismos descentralizados.

<sup>10</sup>Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Ob. Cit., Pag. 92.

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

"III. Fideicomisos".

La Ley Federal de las entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, es el ordenamiento jurídico que regula todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales.

### C.3.1. LA DESCENTRALIZACION

La descentralización consiste en la creación de unidades por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Existen numerosas corrientes para clasificar las formas descentralizadas, aunque el criterio más seguido es el que considera dos formas: a) Descentralización por región; y b) Descentralización por servicio.

**Descentralización por región.** Al respecto el maestro Gabino Fraga afirma "consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a

manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".<sup>11</sup>

La descentralización por región es una forma de organización administrativa que se compone por una población que se agrupa en un territorio determinado para solucionar necesidades que les son comunes. Como forma típica de descentralización por región tenemos el Municipio.

**Descentralización por servicio.** Debido al desarrollo del campo de acción del Estado y a las múltiples y variadas necesidades de orden general que necesita satisfacer, aparece la descentralización por servicio a la que algunos autores llaman técnica.

La finalidad de este tipo de organización consiste en descongestionar la Administración Central, y ello se logra al encomendar a determinados individuos con preparación técnica, el desarrollo de actividades especiales.

Los elementos fundamentales de la descentralización por servicio son:

- a) La existencia de un servicio de orden técnico;
- b) Una norma jurídica que reglamenta sus funciones;
- c) La intervención de personal técnico;
- d) Control del gobierno, mediante la revisión de sus funciones.

Como ejemplos de este tipo de organismos encontramos: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, y Petróleos Mexicanos, entre otros.

---

<sup>11</sup> Fraga, Gabino. Ob. Cit., pag. 218.



### **C.3.2. LAS EMPRESAS PUBLICAS**

El accionario estatal es el régimen jurídico administrativo que se origina en todos los casos en que el Estado es poseedor de acciones en empresas privadas o es el dueño total o parcial del patrimonio o capital social de una empresa.

Las empresas publicas son entidades con una estructura de Derecho Privado que surgen de la asociación entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realice o intervenga en alguna actividad economica, mantenga algunas fuentes de trabajo, o incremente la productividad en una region determinada.

Actualmente, nuestra legislación solo considera las empresas de participación estatal mayoritaria, y en ellas incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social; que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda una intervención especial en la toma de decisiones o nombramiento de directivos de las empresas. (Artículo 46 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal).

### **C.3.3. LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS**

“Consiste en la declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero

individual o colectivo, llamado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciaria, que en nuestro sistema debiera ser una institución bancaria".<sup>12</sup>

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 40 y 47, señalan respectivamente que para considerar a un fideicomiso como público, se requiere:

- a) Que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.
- b) Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias, y
- c) Que cuenten con Comités Técnicos.

La constitución de los fideicomisos puede obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo, de acuerdo con las políticas de administración, pero su integración, facultades y funcionamiento se regulara de acuerdo a las disposiciones que para todas las entidades establece el capítulo V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El control y evaluación de los fideicomisos se regula en el capítulo VI del citado ordenamiento legal.

#### D. LA FUNCION ADMINISTRATIVA

La función administrativa se encuentra regulada por disposiciones de derecho público, en las que se señala con precisión los límites y las características de la actividad administrativa. El ejercicio de esta función corresponde

<sup>12</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Ob. Cit., pag. 97

formalmente al Poder Ejecutivo, el cual la realiza generalmente de oficio a través de los diferentes órganos que conforman la administración pública.

En este sentido, Rafael I. Martínez Morales considera que "La actividad de la Administración Pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponde a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello".<sup>13</sup>

De lo anterior, se desprende que el Estado al realizar la función administrativa actúa por cuenta propia, es decir, como sujeto o parte interesada que persigue sus propios intereses.

## D.1 CONCEPTO

Siguiendo al tratadista Jacinto Faya Viesca podemos decir que la función administrativa es "la actividad esencial y natural que le corresponde al Poder Ejecutivo y que tiene como fin la creación de actos jurídicos administrativos en orden a un marco estricto de competencias para desarrollar las facultades que tiene atribuidas este poder"<sup>14</sup>

## D.2 ELEMENTOS

La función administrativa está constituida por una serie de elementos que la integran y dan forma, siendo los siguientes:

<sup>13</sup> Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit., pag. 196

<sup>14</sup> Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, 2ª ed., México, D.F.: Porrúa, S.A., 1985, Pág. 40

1. *Es la actividad que lleva a cabo el Estado a través del Poder Ejecutivo.*
2. *Se desarrolla bajo un orden jurídico, ya que tanto los órganos como autoridades que representan al Estado deben ajustar su actuación al estricto marco de competencias que señala la ley.*
3. *El producto principal de la función administrativa es el acto administrativo, cuyos efectos son limitados e individualizados, en virtud de que se dirigen a personas o situaciones determinadas o determinables.*
4. *Los actos en que se exterioriza son actos materiales en virtud de que trascienden del ámbito jurídico al campo práctico.*

### **D.3. DISTINCION ENTRE FUNCION ADMINISTRATIVA Y FUNCION EJECUTIVA.**

*“Con mucha frecuencia se habla de actos ejecutivos, como formando una función especial del Estado: La función ejecutiva del Estado.*

*“Des modalidades reviste esta opinión: o bien se expresa con los términos “función ejecutiva”, una función que se opone a la legislativa y que abarca, tanto lo que hemos llamado función jurisdiccional como la función administrativa, o bien se refieren a la misma función administrativa, estimando que debe ser llamada ejecutiva, por provenir normalmente del Poder Ejecutivo, de la misma manera que a las que regularmente provienen de los Poderes Legislativo y Judicial se les llama respectivamente, función legislativa y función judicial o jurisdiccional.*

“En cuanto a que se considere que la función ejecutiva tiene el mismo contenido que la administrativa no tendríamos objeción que hacer en tanto que se tratara simplemente de una cuestión de palabras, pero debemos decir que el empleo de los términos “función administrativa” lo consideramos más conveniente porque tiene mayor amplitud que los de función ejecutiva.”<sup>17</sup>

García Oviedo, por su parte señala que “existen multitud de actos ejecutivos que no lo son de administración. Y así... se ejecutan las leyes civiles y mercantiles, y los actos que las aplican no son actos administrativos. A la inversa, muchos actos administrativos no implican ejecución de leyes, porque dentro de la administración hay un ámbito discrecional necesario, ya que el Estado no podría cumplir sus fines si limitase su actuación a dar normas y a que estas se ejecutasen ...”

“Frente a estas nuevas ideas es que se rectifica el concepto de ejecución como sinonimia del de administración, prefiriéndose el uso de este último, que es más general y más comprensivo, ...”<sup>18</sup>

Por nuestra parte, consideramos que no es lo mismo hablar de función administrativa y ejecutiva, en virtud de la naturaleza que revisten los actos que cada una implica.

---

<sup>17</sup> Fraga, Gileno. Ob. Cit., Pág. 63 y 64

<sup>18</sup> Citado por Canasi José. Derecho Administrativo. Vol. I, parte general, reimpresión de la primera edición. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. 1981. Pág. 57

## CAPITULO SEGUNDO EL ACTO ADMINISTRATIVO

- A. Concepto.
- B. Características.
- C. Elementos del Acto Administrativo.
  - C.1 Los Sujetos del Acto Administrativo.
  - C.2 La Manifestación de la Voluntad Administrativa.
  - C.3 Objeto.
  - C.4 Forma.
- D. Modalidades o Requisitos del Acto Administrativo y de sus Elementos.
  - D.1 Motivo.
  - D.2 Finalidad.
  - D.3 El Mérito, su Crítica y la Oportunidad como Principio General del Acto Administrativo.
- E. Requisitos Constitucionales de los Actos Administrativos Dirigidos a los Particulares cuando Afecten su Esfera Jurídica.
- F. Publicidad y Notificación de los Actos Administrativos.
- G. Efectos del Acto Administrativo.
  - G.1 Distinción entre Acto Perfecto y Acto Eficaz.
  - G.2 El Acto Administrativo como Creación de Derechos Personales y Reales.
  - G.3 Efectos Frente a Terceros
- H. Irregularidades del Acto Administrativo y la Teoría de las Nulidades.
- I. Ejecución de los Actos Administrativos.
- J. Cumplimiento y Extinción del Acto Administrativo.
  - J.1 Cumplimiento.
  - J.2 Extinción.
    - J.2.1 Medios Normales.
    - J.2.2 Medios Anormales.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### A. CONCEPTO

No existe en la doctrina un criterio uniforme del concepto de acto administrativo, ya que cada autor lo ha definido desde un punto de vista diferente.

Así para el maestro Miguel Acosta Romero, "... el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de 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 interes general".<sup>17</sup>

Del concepto propuesto por Acosta Romero, podemos hacer las siguientes consideraciones:

1. El acto administrativo implica una manifestación unilateral de voluntad, en virtud de que no requiere del acuerdo de otro sujeto para integrarlo, basta únicamente la voluntad legal del órgano administrativo.
2. Es externa, porque abandona la esfera de la administración y se manifiesta expresamente en el mundo jurídico.

---

<sup>17</sup>Acosta Romero, Miguel Ob. Cit., pag. 718

3. **Emana de un órgano administrativo competente, en ejercicio de una potestad pública.**
4. **Produce efectos jurídicos, al crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones.**
5. **Es ejecutivo, porque en caso de que el sujeto al cual se dirige no lo cumpla voluntariamente, puede exigirse coactivamente su realización.**

El citado concepto resulta criticable, ya que no señala como característica de la manifestación de voluntad el que sea concreta, aspecto que desde nuestro punto de vista es fundamental para distinguir el acto administrativo de otro tipo de actos, puesto que se refiere a situaciones particulares y produce consecuencias jurídicas individuales.

Andrés Serra Rojas por su parte, define al acto administrativo como "... 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 del interés general".<sup>18</sup>

Para este autor, el acto administrativo no se limita a una simple declaración de voluntad, sino también de deseo, de conocimiento y de juicio, tal y como lo señala Zanobini, para quien el acto administrativo "Es... cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizado por

<sup>18</sup>Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.*, Pág. 230



un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa".<sup>19</sup>

En relación con este concepto, Fernando Garrido Falla señala que "la noción de acto administrativo no debe reservarse únicamente para los que consisten en declaraciones de voluntad ya que si bien constituyen la más importante especie de actos administrativo, no los agota en su totalidad".<sup>20</sup>

## B. CARACTERÍSTICAS.

El acto administrativo como acto jurídico emanado de la administración pública tiene las características siguientes:

1. Es un acto jurídico en virtud de que existe la intención de producir consecuencias de derecho.
2. Es de derecho público en virtud de que lo emite la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
3. Unilateralidad
4. Ejecutividad
5. Legitimidad

<sup>19</sup>Cfr.: Zanobini, citado por Serra Rojas, Andrés Ob. Cit., pág.

<sup>20</sup>Cfr.: Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I. Parte General, IIa. ed.: Madrid, España, Edn. Tecnos, S. A., 1989, pág. 384

#### G. Persigue la satisfacción del interés público.

La unilateralidad del acto administrativo obedece a que la administración pública al activar y expresar sus decisiones no requiere de la intervención de los particulares. La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo.

Sobre el particular Jorge Olivera Toro señala "El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración de la acción unilateral que tiene el poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio".<sup>21</sup>

El acto administrativo es ejecutivo en virtud de que la ley autoriza a la autoridad administrativa para emitir sus propias resoluciones y para hacerlas cumplir aun en contra de la voluntad de su destinatario, siempre que su actuación se ajuste a lo previsto en los mandatos legales.

La característica de legitimidad deriva de la presunción de validez que la ley establece en favor de los actos de la autoridad. Se dice que un acto es válido, cuando reúne los requisitos que la ley establece. Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

---

<sup>21</sup> Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed.; Mexico, D.F., Edit. Porrúa S.A., 1988, págs. 146 y 147.

### C. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos son partes integrantes de un todo, por lo tanto los elementos del acto administrativo son:

1. Sujeto;
2. La Manifestación externa de voluntad;
3. Objeto, y
4. La forma

#### C.1 LOS SUJETOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los sujetos se clasifican en activos y pasivos. Los primeros son el conjunto de órganos que integran la Administración Pública, a nivel federal, estatal y municipal, los cuales están encargados legalmente de realizar los actos administrativos, en virtud de la competencia que han recibido.

El sujeto emisor del acto debe ser competente, es decir, estar facultado por el orden jurídico para atender y resolver un negocio determinado.

"Los caracteres de la competencia administrativa ... son los siguientes:

- "1. Requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- "2. El ejercicio de la competencia es obligatorio.

- "3. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente.
- "4. La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- "5. La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano".<sup>22</sup>

Por otra parte, los sujetos pasivos son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, que pueden ser personas físicas (individuos en lo personal) o personas morales (personas jurídicas colectivas).

## C.2 LA MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA.

La manifestación de voluntad es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo.

Trentin, citado por Jorge Olivera Toro, señala: " que el proceso volitivo del titular del órgano administrativo tiene tres fases: determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; posteriormente se exterioriza, se hace visible al través de una declaración y, después, se satisface con la ejecución".<sup>23</sup>

La voluntad de la autoridad administrativa debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios, y dentro del marco de competencia que la ley determina.

<sup>22</sup>Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pag. 252

<sup>23</sup>G. Trentin, citado por Olivera Toro, Jorge. Ibidem, pags. 157 y 158

### C.3 OBJETO

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo, es decir, lo que persigue la administración al emitirlo.

Para el maestro Miguel Acosta Romero, el objeto puede dividirse en:

"a) Objeto 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) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada".<sup>21</sup>

El objeto debe ser: posible física y jurídicamente, lícito, y estar dentro de las facultades que la ley otorga al órgano administrativo.

### C.4 FORMA

La mayoría de los tratadistas consideran que la forma, es el modo en que se exterioriza y expresa la voluntad del órgano administrativo. Sobre el particular Fernando Garrido Falla, señala "En su acepción estricta la expresión forma se entiende referida al modo de declaración de una voluntad ya formada, actuando como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al campo jurídico, a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido ... con relación a los actos administrativos, la expresión forma abarca también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad

<sup>21</sup>Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., págs. 728 y 729

administrativa se configura, esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad".<sup>25</sup>

Al respecto resulta conveniente apuntar la opinión del tratadista Andrés Serra Rojas, para quien la forma es parte de la formalidad, puesto que la primera se refiere, estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto, y la segunda son los requisitos legales para que el acto se manifieste.

"Los medios de declaración de la voluntad administrativa pueden ser formales o no formales: los primeros, los que vienen determinados por la ley, y, por consiguiente, deben considerarse insustituibles; los segundos, los que libremente elegidos por el agente constituyen cualquier manera idónea de expresar la voluntad administrativa".<sup>26</sup>

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito por la ley, para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados, ya que de ello depende su eficacia jurídica.

La mayoría de los tratadistas coinciden en señalar que por regla general, la forma que deben revestir los actos administrativos es la escrita, puesto que ello constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa. Debemos también señalar que un reducido número de doctrinarios conciben la posibilidad de que la manifestación de la voluntad administrativa se realice de manera verbal, por medios técnicos-mecánicos de transmisión del sonido o bien por señales.

<sup>25</sup> Garrido Falla, Fernando. Ob. Cit., pag. 440

<sup>26</sup> Ibidem, pag. 448

## D. MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE SUS ELEMENTOS

### D.1 MOTIVO.

En la doctrina del derecho administrativo existen dos corrientes perfectamente diferenciadas que estudian la figura jurídica del motivo.

Para algunos autores, el motivo es parte integrante del acto administrativo, y para otros, no forma parte de su estructura.

Dentro del grupo que considera al motivo como elemento del acto administrativo tenemos a Andrés Serra Rojas y a Gabino Fraga, para quienes el motivo es el antecedente de hecho o de derecho que sirve de presupuesto necesario para la realización del acto. Son las razones que llevan a la autoridad a emitir un acto administrativo determinado.

En tanto que, para Miguel Acosta Romero, es el conjunto de requisitos, modalidades o circunstancias de hecho y de derecho que afectan, bien a alguno de los elementos del acto administrativo, o a este en su totalidad.

Estrechamente ligado con el concepto de motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última consiste en expresar por escrito las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

## D.2 FINALIDAD.

El fin es el propósito que se persigue con la realización del acto, es el "para qué" de su emisión. La finalidad del acto administrativo debe siempre atender al interés público o bien común.

Cuando el titular del órgano administrativo persigue finalidades distintas a las previstas en la norma, se dice que el acto adolece del vicio de desvío de poder.

*"En la doctrina francesa el desvío de poder aparece cuando se persigue un fin que no es aquel que en el caso debía de perseguir, al obedecer el órgano administrativo un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta."*<sup>27</sup>

Para Alibert, el desvío del poder "es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos...."<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Antonio Carrillo Flores, citado por Olivera Toro, Jorge. *Ibidem*, págs. 159 y 160

<sup>28</sup> Alibert, citado por Olivera Toro, Jorge. *Idem*.



### D.3 EL MERITO, SU CRITICA Y LA OPORTUNIDAD COMO PRINCIPIO GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Manuel María Díez afirma que "el mérito es la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretende obtener".<sup>2</sup>

Para este autor, el mérito es la exteriorización del principio de la oportunidad. A partir de este juicio, el mérito y la oportunidad los consideramos un solo elemento.

El mérito es un elemento ético y psicológico del acto administrativo, y está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo. Si analizamos este elemento a la luz de las facultades discrecionales de los órganos administrativos, encontramos que el ejercicio total de la función administrativa debe hacerse en forma oportuna, conveniente, útil, eficiente y justa; al respecto, Fiorini señala: "El mérito del acto puede apreciarse con relación a tres valores:

"a) La eficiencia del acto que está en la utilidad máxima que puede obtenerse de sus fines. Se llama oportunidad por algunos autores, aun cuando el término eficacia es más lógico por cuanto oportunidad puede identificarse, en ciertos supuestos, con la elección del momento más útil para dictar el acto. La eficacia se refiere a la apreciación cuantitativa de los resultados y de la conveniencia con relación a los fines generales que persigue la administración;

"b) La equidad del acto tiene relación con las consideraciones de justicia del mismo. La equidad del acto permite obtener los resultados más positivos sin perjudicar, en lo más mínimo, los derechos de terceros;

<sup>2</sup>Díez, Manuel María. El acto administrativo, 2.ª ed.; Buenos Aires - Argentina: Tipografía Editor, Argentina, S.A., 1961, pag. 246.

"c) La moralidad del acto se encuentra especialmente en la conducta de las personas que intervienen en su realización. La moralidad de la administración se encuentra en un plano distinto de la moralidad del acto, por sus efectos tienen interferencia recíproca".<sup>62</sup>

Miguel Acosta Romero, niega que el mérito pueda considerarse un elemento o modalidad del acto administrativo, pues la expresión mérito significa virtud, excelencia, merecimiento dignos de obtener un premio o una alabanza y, en este sentido, el cumplimiento de las potestades administrativas y su eficaz resultado, son los efectos normales que deben buscarse siempre en la administración.

#### E. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DIRIGIDOS A LOS PARTICULARES CUANDO AFECTEN SU ESFERA JURIDICA.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

El precepto citado fija los requisitos que deben cumplirse por parte de la autoridad, cuando el acto administrativo que emita esté dirigido a los particulares y limite su esfera jurídica.

Todo acto administrativo que vaya dirigido al particular debe reunir los siguientes requisitos:

<sup>62</sup>Fiorini, citado por Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, pag. 256

1. Ser emitido por autoridad competente. Autoridad es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público. Para la suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

La competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

De lo anterior puede concluirse que para que un acto administrativo sea válido debe ser producido por un órgano competente, mediante un servidor público facultado legalmente para emitir determinados actos.

2. Adoptar la forma escrita. La exigencia de que el acto se realice en virtud de mandamiento escrito, obedece a que el hacerlo mediante mandamiento oral origina la imposibilidad de probarlo y de conocer en su caso el contenido total y preciso del mismo. El mandato constitucional de que los actos de autoridad sean por escrito constituye una garantía de certeza jurídica. El documento original que contenga el mandamiento escrito requiere la firma de quien lo expide, así como la fundamentación y motivación.

3. La fundamentación legal y motivación. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales siguientes:

" FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. "

" De acuerdo con el artículo 10 de la Constitución Federal, "

" todo acto de autoridad debe estar adecuadamente y simultáneamente "

" fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de "

" expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, "

" por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, "

" las circunstancias especiales, razones particulares o causas "

" inmediatas que se hayan tenido en consideración para la "

" emisión del acto, siendo necesario, además, que exista "

" adecuación entre los motivos invocados y las normas "

" aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las "

" hipótesis normativas. "

Jurisprudencia 875, Apendice 1917, 1950, Tercera Parte, pag. 636.

Jurisprudencia 924, Apendice 1917, 1958, Segunda Parte, pag. 1481-1482.

" MOTIVACION, CONCEPTO DE LA. La motivación por el "

" artículo 10 Constitucional consiste en el razonamiento, "

" contenido en el texto mismo del acto autoritario de inestabilidad, "

" según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el "

" acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a los "

" prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, "

" motivar un acto es exponer las consideraciones relativas a las "

" circunstancias de hecho que se formulan la autoridad para "

" establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. "

Santa Ispas, Tercera Parte, vol. 1950(1), p. 1448, 1449. Tercera Parte, p. 1449.

Excerpto.

" FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CARACTER DE. Para "

" cumplir lo preceptuado por el Artículo 10 de la Constitución "

" Federal, que exige que todo acto de autoridad se funde y "

" motive la causa legal del procedimiento, deben satisfacerse dos "

" clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El "

" elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o "

" resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran "

" aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a "

" su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario "

" que los motivos invocados, sean bastantes para proveer el "

" acto de autoridad. "

Amparo en Inestabilidad, Tercera Parte, Apendice 1917, 1950, Tercera Parte, pag. 636.

1950(1), Tercera Parte, Apendice 1917, 1958.

De lo anterior, podemos concluir que fundamentar un acto significa que la autoridad cite con precisión la ley y preceptos de la misma que son aplicables al contenido del acto, así como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

En cuanto a la motivación, debemos entenderla como la expresión de las causas o razones y circunstancias por virtud de las cuales se considere actualizada la hipótesis legal a un caso concreto.

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El Principio de Legalidad consagra la exigencia de que la actividad del Estado (ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa) se ajuste a la ley. Así, los actos de la administración han de ser producidos conforme a las disposiciones previamente emitidas por el legislador. En consecuencia la administración pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

“El Principio de Legalidad implica: 1) sujeción de la actividad administrativa a la ley; 2) respeto a la ley; y 3) limitación al actuar de los funcionarios públicos, que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley.

“La Legalidad es el conjunto de normas de derecho, que se imponen a la Administración”.<sup>61</sup>

El principio de legalidad posee un doble contenido. Por una parte, brinda seguridad jurídica a los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la Administración no estuviera ligada a normas jurídicas, y por la otra, produce firmeza en la actuación administrativa, puesto que deberá llevarse a cabo conforme a los presupuestos legales.

---

<sup>61</sup> Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit., Pág. 124

## F. PUBLICIDAD Y NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En todo Estado de Derecho es obligación de las autoridades informar a los gobernados del resultado de la acción administrativa, así como de las determinaciones que afecten los derechos de éstos. Al respecto existen dos figuras jurídicas que sirven de medio para este cometido: la notificación y la publicación.

La notificación es el acto a través del cual la autoridad administrativa hace del conocimiento del particular, de manera formal, una decisión, hecho o resolución. La notificación del acto administrativo constituye una formalidad del procedimiento, cuando se dirige al particular directamente afectado en sus derechos.

La notificación puede ser: personal, por cédula, por edictos, por correo, telegrama o por cualquier otro medio que permita tener constancia de haberse recibido. En ocasiones, la notificación puede hacerse por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

Los efectos de la notificación son:

1. Que el gobernado se entere del contenido del acto administrativo.
2. Fija el punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones derivados del acto administrativo.
3. Marca el inicio para el cómputo de los términos establecidos en las leyes, para hacer valer los medios de impugnación.

**“En cuanto a la publicación, por su naturaleza, se relaciona con los actos administrativos de carácter normativo o generales, que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos”.**<sup>12</sup>

Tal es el caso, de la publicación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

De lo anterior se desprende que la eficacia de los actos administrativos, depende de la publicación y de la notificación, según se trate de actos de carácter general o concreto, respectivamente.

## **G. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

El acto administrativo una vez que se emite, está destinado a producir sus efectos, por lo tanto debe ser observado obligatoriamente por el particular a quien se dirige y por los terceros que estuvieren implicados.

### **G.1 DISTINCIÓN ENTRE ACTO PERFECTO Y ACTO EFICAZ.**

La doctrina define al acto perfecto, como aquel completamente constituido, es decir, que reúne todos los elementos que funcionan como requisitos de su validez, por lo que tiene una existencia jurídica plena. El acto eficaz es aquel que se realiza jurídica y materialmente, es el que produce los efectos para los cuales fue creado.

"Guido Zanobini, al considerar la perfección, eficacia y validez de los actos administrativos, explica sus caracteres en los siguiente términos:

<sup>12</sup> Cfr., Garrido Falla, Fernando. Ob. Cit., Pag. 459.

a) “Llámanse perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones que faltan para su perfección. . . . empero, hay operaciones en el procedimiento que, si no son cumplidas en el momento prescrito, no pueden ser realizadas mas tarde, y por lo tanto el acto está destinado a quedar imperfecto”.

b) “El acto perfecto puede ser también eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos, y por lo tanto, a su ejecución. Acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar ...”.

84

El acto administrativo puede ser perfecto pero no eficaz, en atención a las siguientes causas:

1. Cuando así se desprende del contenido del acto. Esto sucede en los actos sujetos a término o condición, pues mientras esta no se cumpla o aquel no transcurra, el acto administrativo no produce sus efectos.
2. Por falta de notificación o publicación.
3. Por requerir aprobación del superior.

---

<sup>84</sup>Guido Zanobini, citado por Serra Rojas, Andrés. Ob Cit., pág. 294.



## G.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO CREACION DE DERECHOS. PERSONALES Y REALES.

Para la mayoría de los tratadistas, cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones, que por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible, por lo que niegan la posibilidad de que un acto administrativo genere un derecho real. Dentro de este grupo de autores podemos mencionar a Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

A fin de establecer si el acto administrativo genera únicamente derechos personales e intransmisibles, como afirman estos autores, y no derechos reales, consideramos necesario recordar las nociones que sobre estos conceptos sostiene la doctrina civilista.

Con la denominación de derechos personales, se hace referencia a aquellas posibilidades de actuación que por el orden jurídico son atribuibles al individuo, precisamente en reconocimiento de su propia personalidad, en tanto que en los derechos reales existe una relación directa e inmediata entre un sujeto y una cosa, o bien sobre determinados elementos inmateriales, apreciables en dinero (derechos), para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración es generalmente indefinida.

Desde nuestro punto de vista, la afirmación de los estudiosos del derecho administrativo resulta cierta en parte, ya que los derechos derivados de un acto administrativo aumentan la esfera económica jurídica del particular pero siempre dentro de los límites y modalidades que señalan las leyes que prevén su otorgamiento, su uso se restringe al interés público, están delimitados en cuanto al tiempo y a su extinción, pudiendo utilizarse algunos de ellos por quien tenga

interés; tal es el caso de los derechos de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento de un servidor público, sin embargo, consideramos que en algunos casos habrá creación de derechos reales según la naturaleza y contenido específico de cada acto administrativo (por ejemplo en la expropiación y en la regularización de tierras). De lo anterior concluimos que lo normal es la creación de derechos personales y la excepción es la constitución de derechos reales.

### G.3 EFECTOS FRENTE A TERCEROS

Generalmente la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos u obligaciones que implica el acto administrativo, se dirige a un individuo en particular, sin embargo, en la mayoría de los casos surte también efectos frente a terceros.

De ahí que los efectos del acto administrativo sean oponibles a todo el mundo (órganos de la administración, entidades públicas y a los terceros).

En el campo del derecho administrativo se entiende por tercero:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, respetando desde luego, los derechos anteriores que este haya adquirido, bien por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o de derecho privado.
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

Como ejemplos podemos citar una patente de invención, el registro de un título profesional, las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad.

## H. IRREGULARIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TEORÍA DE LAS NULIDADES.

Andrés Serra Rojas, afirma "Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de derecho".<sup>34</sup>

Miguel Acosta Romero, por su parte, señala respecto a la Teoría de las nulidades "Para nosotros, en Derecho Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; . . . es decir, que no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traera como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto".<sup>35</sup>

De lo anterior, se desprende que cuando a un acto administrativo le falte alguno de sus elementos o requisitos, o bien que estos no se encuentren conformados tal y como lo establece la ley, provocará que el acto sea irregular y como consecuencia la falta parcial o total de efectos del acto, en protección del interés colectivo.

---

<sup>34</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pag. 327

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pag. 769.

No existe acuerdo doctrinal en cuanto a la teoría de la invalidez del acto jurídico. Es un tema que inicialmente fue estudiado por el Derecho privado y recientemente por los estudiosos del Derecho público.

La teoría privatista de la invalidez puede resumirse en el estudio de dos posturas: la tesis de la tripartición y la tesis de la bipartición. La tesis de la tripartición considera que la validez de los actos jurídicos atiende a tres supuestos: inexistencia del acto, nulidad y anulabilidad.

La inexistencia tiene un origen doctrinal francés, y se explica con esta categoría algunos casos poco frecuentes que no encuadraban satisfactoriamente en el campo de las nulidades.

La inexistencia del acto jurídico presenta las siguientes características: el acto no nace, no produce efecto jurídico alguno, no es confirmable, no vale por prescripción y puede ser invocado por cualquier interesado.

Un considerable grupo de autores de derecho administrativo considera incorrecto incluir la figura de la inexistencia en la teoría de las nulidades, ya que la inexistencia implica la negación del acto jurídico, es decir, no se da en lo absoluto, ni el acto, ni ninguno de sus elementos, puesto que al darse alguno de ellos, el acto existiría aunque mal formado. Por lo anterior consideraran más propio hablar de la regularidad del acto debido a su mala conformación.

Para el maestro Miguel Acosta Romero no debe hablarse en Derecho Administrativo de inexistencia del acto jurídico, más que, cuando se este en presencia de la falta absoluta de este, cuando no existe ninguno de sus elementos, por lo que para este autor el concepto de inexistencia no es aplicable en el ámbito de la teoría administrativa.

La nulidad absoluta se caracteriza porque los actos así viciados no pueden nunca producir efectos jurídicos, cualquiera que sea el momento en que efectivamente se haga uso de la acción de nulidad ante los Tribunales, ya que una vez declarada la nulidad absoluta, ella obra retroactivamente destruyendo los efectos del acto desde su nacimiento.

La nulidad relativa o anulabilidad supone la existencia de un acto jurídico que, aunque viciado, produce efectos jurídicos en tanto no se utilice con éxito contra el mismo la acción correspondiente ante los Tribunales.

La tesis de la bipartición, por su parte, sostiene que la teoría de las nulidades se reduce al estudio de dos figuras jurídicas: la nulidad absoluta y la anulabilidad, por lo que descartan la posibilidad de inclusión de la inexistencia, ya que, aparte de entrañar terminológicamente *una contradictio in terminis*, no da lugar a un tratamiento jurídico distinto de la nulidad absoluta.

Así pues, los negadores de la tripartición incluyen los llamados supuestos de la inexistencia dentro de la enumeración de casos de nulidad absoluta, por lo que consideran que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, ya que los actos que no existen no son actos administrativos, sino "situaciones de hecho contrarias a la ley" y por tanto no deben ser tomados en cuenta por el derecho administrativo, ya que originan confusión y mal entendidos.

Las características o elementos diferenciales de la nulidad de pleno derecho y la nulidad relativa o anulabilidad son:

<u>Nulidad de Pleno Derecho</u>	<u>Nulidad Relativa o Anulabilidad</u>
a) Es provocada por la violación de leyes prohibitivas o de interés público.	a) Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza.
b) Los actos son realizados por un funcionario incompetente.	b) Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.
c) El acto no se convalida por prescripción.	c) Se perfecciona por la prescripción.
d) Puede invocarse por cualquier persona.	d) Solamente pueden invocarla los interesados.
e) No se legitima por confirmación.	e) El acto se convalida por confirmación.
f) Actos constitutivos de delitos.	f) No son actos constitutivos de delitos.
g) Reglamentos inconstitucionales o ilegales.	
h) Actos de contenido legalmente imposible.	h) Su contenido es posible y lícito.
i) La falta de forma provoca la nulidad de pleno derecho.	i) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse.
j) Puede invocarse en cualquier tiempo.	j) Sólo puede invocarse dentro de los plazos fijados por la ley.
k) Produce sus efectos <i>ex-tunc</i> , es decir, retrotraídos al momento en que se dictó el acto.	k) Los efectos son <i>ex-munc</i> , es decir, se producen a partir del momento en que el órgano competente dicta la anulación.

A la vista de las consideraciones que anteceden podemos hacer el siguiente resumen de las peculiaridades de la teoría de la invalidez del acto jurídico en el ámbito del Derecho Administrativo:

- a) La teoría de la invalidez contempla el estudio de dos categorías jurídicas: la nulidad absoluta y la anulabilidad, por lo que la hipótesis de la inexistencia, en tanto presupone al menos la existencia material de un aparente acto administrativo, debe recibir el mismo tratamiento jurídico que el de la nulidad absoluta.
- b) En derecho administrativo la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas.
- c) La invalidez de los actos administrativos depende de la forma como se han integrado sus diversos elementos (competencia, voluntad, objeto, motivo, mérito y forma), por lo que los vicios de estos producen diferentes tipos de ineficacia, que pueden consistir en una sanción mínima o bien en un alto grado de invalidez.  
De lo anterior se desprende que cualquier deformidad del acto administrativo, en relación a la ley que lo contempla, debe estimarse como un vicio o irregularidad del acto.
- d) La teoría de las nulidades en Derecho Administrativo está siempre presidida por la apreciación de los intereses en juego. Únicamente así podrá determinarse si en un caso concreto la existencia de un vicio de legalidad da lugar a un acto nulo, anulable, o irregular, pero válido.

- e) La distinción entre nulidad absoluta y relativa en base a quienes pueden utilizar la acción de nulidad (solo el perjudicado por el acto o un tercero), no tiene cabida en Derecho Administrativo. En este campo, el acceso a la jurisdicción viene dado por un criterio de legitimidad (titularidad de un derecho subjetivo lesionado o de un simple interés), y
- f) La existencia de los vicios del acto administrativo y la ponderación de sus efectos jurídicos se remite al estudio de los elementos del acto administrativo.

Antes de finalizar el estudio de este apartado, consideramos importante comentar que no existe una disposición precisa en la Legislación Administrativa, que determine la autoridad a quien corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación del acto administrativo, en términos generales, los tratadistas consideran a las siguientes:

1. La misma autoridad que emitió el acto cuando detecta que el acto es irregular y decide modificarlo, extinguirlo o anularlo.
2. El superior jerárquico puede detectar la irregularidad de un acto de dos maneras: a) en ejercicio del poder de revisión, b) cuando el particular lo solicita al interponer un recurso.
3. Los Tribunales administrativos cuando un particular ocurre a ellos, y una vez seguido el procedimiento administrativo correspondiente se dicta una resolución en la que se decreta si es o no inexistente o anulado el acto.



4. Los Tribunales judiciales cuando exista violación de garantías individuales (juicio de amparo).

## I. EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La ejecución del acto administrativo es una figura que presenta dos modalidades: la ejecutividad y la ejecutoriedad, mismas que no deben confundirse, ya que cada una posee un contenido diferente.

Garzola Prieto señala " La doctrina . . . suele conocer con el nombre de ejecutividad el privilegio en virtud del cual los actos administrativos constituyen título suficiente para la ejecución y con el de ejecutoriedad . . . el que faculta a la administración para realizar por sí misma materialmente los derechos que de tales actos derivan, aun en contra de la resistencia del obligado, de tal forma que si la ejecutividad es rasgo común de todos los actos administrativos, la ejecutoriedad sólo es propia de aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento pueda no ser voluntariamente aceptado por el obligado".<sup>66</sup>

La ejecutividad es la fuerza intrínseca del acto, en tanto que, la ejecutoriedad es la facultad que tiene la autoridad administrativa de ejecutar un acto aun en contra de la voluntad del sujeto al cual se dirige.

En los casos en que el particular se resiste al cumplimiento de una decisión administrativa que implica limitaciones, cargas u obligaciones, la administración pública cuenta con medios de coerción poderosos para obtener su cumplimiento, tales como:

---

<sup>66</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés Ob. Cit., pag. 299

- a) Acción administrativa sobre los bienes de los afectados, como ejemplo de ella tenemos a la expropiación.
- b) Acción administrativa sobre la persona afectada o establecimiento de una obligación de hacer: caso del servicio militar obligatorio, de la vacunación obligatoria o bien tratándose de la facultad que posee el Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.
- c) La ejecución subsidiaria, que consiste en que los actos pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado. Las obligaciones solidarias son un claro ejemplo.
- d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado. Como ejemplos tenemos a la requisita, decomiso, la restricción existente en la colonia Jardín Balbuena para construir edificios superiores de cinco niveles debido al paso de las rutas aéreas.
- e) Aplicación de sanciones administrativas. Ejemplos: la multa, el arresto, la clausura temporal o permanente, parcial o total.
- f) Apremios del régimen de policía. Como ejemplo podemos citar el apercibimiento.
- h) El lanzamiento administrativo.
- i) El uso de la fuerza pública.

En la legislación mexicana opera el principio de la ejecución directa de la administración pública (ejecutoriedad) que consiste en la facultad que tienen los órganos de la administración para ejecutar forzosamente un acto, sin necesidad de fallo previo de los órganos jurisdiccionales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

Sobre el particular Gabino Fraga señala " . . . la Administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial".<sup>17</sup>

La facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro Poder encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se faculta al Ejecutivo "para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En el citado precepto descansa la fuerza ejecutiva de los actos administrativos.

---

<sup>17</sup> Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 282

## J. CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

### J.1 CUMPLIMIENTO.

Una vez emitido el acto administrativo, lo usual es que el gobernado o los órganos inferiores de la administración, acaten y realicen voluntariamente su contenido, ya que de lo contrario se buscara su cumplimiento de manera forzosa.

### J.2 EXTINCION.

La extinción del acto administrativo consiste en la desaparición o cese de sus efectos. Los medios a través de los cuales se extinguen o agotan los efectos del acto administrativo se clasifican en: 1. Medios Normales, y 2. Medios Anormales

#### J.2.1 MEDIOS NORMALES.

Consisten en la realización voluntaria del contenido del acto administrativo, bien por los órganos internos de la administración o por los particulares, lo que conlleva a la ejecución de todas las operaciones materiales indispensables para el cumplimiento de su objeto.

#### J.2.2 MEDIOS ANORMALES

Se denominan medios anormales por que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Los medios anormales de extinción del acto administrativo son: a) la revocación, b) la rescisión, c) la prescripción, d) la caducidad, e) el término y la condición, f) la renuncia de derechos, g) la falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades), y h) extinción por

*decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.*

a) *Revocación Administrativa.*

*Es el acto a través del cual una autoridad administrativa competente, en forma unilateral, de oficio y en ejercicio de las facultades que la ley le otorga, deja sin efectos un acto válido, por razones de oportunidad y conveniencia al interés general.*

*Los principios que rigen la revocación administrativa son:*

- 1. Es un acto unilateral, ya que no intervienen los particulares.*
- 2. Recae sobre actos que no han agotado sus efectos (actos de trazo sucesivo).*
- 3. La autoridad lleva a cabo la revocación en ejercicio de las facultades que expresamente le concede la ley.*
- 4. En ninguna circunstancia debe perjudicar los derechos adquiridos por los gobernados (respeto de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional).*
- 5. Afecta actos perfectamente válidos, por razones de oportunidad y con la finalidad de satisfacer el interés general.*

*Como ejemplo tenemos la creación y desaparición de las Secretarías de Estado, concretamente la creación y desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas atribuciones fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

b) *La rescisión.*

*Consiste en la facultad que tienen las partes que intervienen en un acto jurídico bilateral, de dar por terminadas sus obligaciones por el*

incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas.

La rescisión en materia administrativa opera sobre aquellos actos administrativos que revisten la forma de contratos o convenios, tal es el caso de los contratos de adquisiciones y obra pública, entre otros.

c) **La Prescripción.**

Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo señalado en cada ley administrativa, pero a falta de disposición expresa se estará a la supletoriedad del derecho común.

Como ejemplo podemos citar lo señalado en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, respecto de que las facultades de las autoridades fiscales, para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones, se extinguen en cinco años.

d) **La Caducidad.**

Es la pérdida de un derecho del gobernado o de la administración, por falta del ejercicio de este, dentro del plazo que fija la ley.

Ejemplo de caducidad, lo encontramos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no se realiza incurra en caducidad.

e) **El Terminio y la Condición.**

El terminio es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o extinga 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...<sup>85</sup>

Un ejemplo de lo anterior es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1994, y que quedó sujeta a término suspensivo, de acuerdo con lo ordenado en su artículo Primero Transitorio que señala:

“Primero. Esta Ley entrara en vigor el 1 de junio de 1995”.

f) La Renuncia de derechos.

Consiste en el desistimiento expreso o tacito que realiza el particular respecto de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo.

La Renuncia de derechos opera sobre actos de tracto sucesivo, respecto de los cuales el régimen legal permite la posibilidad de la renuncia.

g) La falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades).

Vid. Supra Pág. 50 a 56.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

---

<sup>85</sup> Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pags. 758 y 759

Como partes integrantes de los medios de control de la legalidad de la administración pública encontramos: el recurso administrativo, los procesos ante el contencioso administrativo y el juicio de amparo.



**CAPITULO TERCERO**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

- A. **Concepto**
- B. **El Poder Discrecional de la Autoridad. El Silencio Administrativo.**
- C. **Clases de Procedimiento.**
- D. **Las Garantías Constitucionales de Audiencia y Legalidad.**
- E. **Distinción entre Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo.**
- F. **Formalidades Esenciales del Procedimiento.**

## CAPITULO TERCERO

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### A. CONCEPTO

En todo Estado de Derecho la autoridad debe sujetar su actividad a los procedimientos que le señalan los diversos ordenamientos jurídicos que regulan su actuación.

En el contexto de la vida jurídica se desarrollan innumerables procedimientos, que como sabemos no son simples, ya que para la consecución de los fines que estos persiguen es necesario una serie de trámites y formalidades que vinculados entre sí conlleven a alcanzar el fin pretendido; por lo que se requiere de un cauce lógico formal que asegure la correcta actuación de los servidores públicos encargados de la función administrativa, a fin de evitar la actuación caprichosa de estos y la consiguiente comisión de arbitrariedades y prácticas irregulares en perjuicio de los administrados.

Por lo anteriormente expuesto consideramos importante retomar la figura del procedimiento administrativo, en virtud de que esta señala a la autoridad el camino a seguir en el desarrollo de su actividad.

La palabra procedimiento deriva etimológicamente de la raíz latina **procedo, processi**, que significa proceder, adelantarse, avanzar. Genéricamente procedimiento es la forma de hacer una cosa o de llevar a cabo un acto.

Para la mayoría de los tratadistas el procedimiento administrativo es el conjunto de actos, trámites y formalidades previstos en los ordenamientos

legales como requisitos de validez, que realizan los órganos de la Administración bien para la producción de un acto administrativo o bien para lograr la ejecución de uno ya existente.

## **B. EL PODER DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

*El poder discrecional de la autoridad es la potestad que tienen los órganos de la Administración Pública Federal para determinar su actuación o su abstención. Este poder se les otorga con vistas a la oportunidad, necesidad, equidad o razones técnicas y determinadas que se pueden apreciar circunstancialmente en cada caso, generalmente son las leyes las que fijan los límites máximos y mínimos de la facultad discrecional.*

*El silencio administrativo consiste en la abstención de la autoridad de dar respuesta a las instancias o peticiones que formulen los gobernados o los órganos inferiores de la administración. Algunos autores consideran que el silencio administrativo constituye una falta de forma del acto administrativo, otros por el contrario niegan esta postura, aduciendo que la abstención de los órganos que integran la administración pública es la negación misma de la actuación administrativa.*

Los efectos que los ordenamientos jurídicos reconocen a esta figura son:

1. Que el silencio de la autoridad sea igual a una resolución en sentido favorable al particular, lo que da lugar a la figura jurídica conocida como *Afirmativa Ficta*, según la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por las disposiciones

jurídicas aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo. Como ejemplo podemos citar lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, que establece la obligación de las Delegaciones de expedir las licencias de funcionamiento en un plazo máximo de 7 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, por lo que en caso de que transcurrido dicho plazo, no exista respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada.

2. Tratándose de asuntos que el inferior someta a consideración del superior jerárquico, el silencio administrativo se entenderá en el sentido de que han sido aprobadas o confirmadas las resoluciones dictadas o los procedimientos seguidos por el órgano inferior.

3. Que el silencio administrativo equivalga a una resolución en sentido negativo respecto de las peticiones hechas por el particular, también conocida como *Negativa Ficta*, según la cual ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado en sentido negativo. Como ejemplo podemos referir lo establecido en el artículo 37 del Código fiscal de la Federación: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que esta se dicte".

De lo anterior se desprende que los efectos jurídicos del silencio administrativo, están determinados por las diversas disposiciones jurídicas que regulan la función administrativa.

### C. CLASES DE PROCEDIMIENTO

Atendiendo a la gran variedad de actividades que llevan a cabo los órganos de la administración pública, es que los doctrinarios han clasificado el procedimiento administrativo en:

- 1) Interno y Externo
- 2) Previo y de ejecución
- 3) De oficio y a petición de parte

El procedimiento interno se refiere al conjunto de actos que lleva a cabo la administración en el ámbito meramente de gestión administrativa, entre los órganos que la integran, sin interferir la esfera de los particulares. Dicho de otra forma el procedimiento interno se refiere a la distribución de actividades y organización interna de la administración. Como ejemplos Memorandum, circulares.

El procedimiento externo se refiere a la actuación de la administración frente a los particulares, ya que interfiere la esfera jurídica de estos. Como ejemplo podemos citar la intervención.

El procedimiento previo es el cauce formal que sigue la autoridad para llegar a emitir una resolución, es decir, es el conjunto de actos que llevan a cabo los órganos de la administración antes de expresar sus decisiones. Como ejemplo tenemos el arqueo.

El procedimiento de ejecución se da en aquellos casos en que el acto administrativo no se cumple voluntariamente, por lo que se requiere de la intervención de la autoridad para lograr su cumplimiento. Como ejemplo tenemos las multas.

El procedimiento de oficio consiste en el conjunto de actos que realiza la administración en cumplimiento de las obligaciones que le señalan las disposiciones jurídicas aplicables.

El procedimiento a petición de parte surge a instancia del particular, ya que este interviene en la creación del acto administrativo o en la ejecución del mismo.

#### D. LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son preceptos de obligatoria observancia en el desarrollo de los actos de autoridad, específicamente , y en el caso que nos ocupa de la función administrativa, el primero por consagrar la garantía de previa audiencia y segundo la garantía de legalidad.

El segundo párrafo del artículo 14 constitucional ordena:

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

Este apartado consagra garantías de seguridad jurídica y de legalidad, en virtud de que se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, incluso el de tipo administrativo. Si

interpretamos literalmente el contenido del precepto citado, resulta que este se refiere a la autoridad judicial, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia, que la autoridad administrativa al igual que la judicial debe respetar las garantías de audiencia y legalidad.

De lo anterior se deduce que cuando los actos de la administración pública afecten la esfera jurídica de los particulares, la autoridad estará obligada a brindarle oportunidad al particular de ser oído y de hacer valer las defensas que tenga a su favor.

Para comprender perfectamente el sentido de dicho precepto, consideramos importante definir las siguientes figuras:

- 1) Acto de Privación. Es aquel que quita al gobernado, su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, si constituye tal acto un mandamiento definitivo y no simplemente preventivo.
- 2) Vida. En términos médicos es la existencia de magnetismo o electricidad en el cuerpo humano. En el campo jurídico es la integridad personal pero en forma completa.
- 3) Libertad. Consiste en no poder ser restringidos en nuestra voluntad de trasladarnos de un lugar a otro.
- 4) Propiedad. Es la relación existente entre una persona y una cosa con la característica de poder usar, disfrutar y disponer de la misma.

- 5) **Poseción.** Es la ocupacion de un bien con la autorización de la persona que puede disponer de ella conforme a derecho.
- 6) **Derechos.** Es el conjunto de prerrogativas determinadas por la ley.
- 7) **Juicio.** Procedimiento encaminado a resolver una controversia por parte de un juez. Originalmente hablar de juicio segundo ante los tribunales previamente establecidos, significaba referirse a procesos ante tribunales judiciales, puesto que los órganos de conocimiento y decisión forman parte del poder judicial; pero con el paso del tiempo la interpretación jurisprudencial ha extendido el uso de estos conceptos, aplicandolos también a los procedimientos señalados por la ley para regular la función de las autoridades que sin ser judiciales realizan actividades de tipo jurisdiccional; tal es el caso de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal de la Federación.
- 8) **Formalidades esenciales del procedimiento.** Por el momento solo diremos que son los requisitos legales que debe observar toda autoridad, para no dejar en estado de indetenion al gobernado o bien para no transgredir sus derechos. En este apartado unicamente nos referimos a la garantía de audiencia como una formalidad esencial del procedimiento y mas adelante comentaremos con la amplitud que el tema requiere, en que consisten estas formalidades. La garantía de audiencia consiste en el derecho a la defensa que tiene todo gobernado que este en peligro de sufrir la afectacion de los bienes juridicos a que este precepto se refiere.



La Suprema Corte ha reconocido que hay casos de excepción previstos por la propia Constitución, en que el gobernado no dispone del derecho de audiencia, por ejemplo, tratándose de la expedición de leyes, la expulsión de extranjeros cuando el titular del Ejecutivo estima que su permanencia en el país es inconveniente y en el caso de expropiaciones de tierras para dotación a núcleos de población, entre otras.

El hecho de que el artículo 14 Constitucional sólo prevea a la garantía de audiencia como una formalidad esencial del procedimiento, tratándose de actos de privación, no significa que no deba observarse esta, cuando se trate de los actos de molestia a que se refiere el artículo 16 constitucional, puesto que un acto puede ser en un primer momento de molestia, sin embargo en muchos de los casos lleva aparejado un acto de privación.

Múltiples y variados son los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a considerar la garantía de audiencia como una formalidad esencial del procedimiento, sobre el particular podemos citar algunas de las más importantes:

- "AUDIENCIA GARANTÍA DE... TRASTORGA CONTRA ACTOS DE... "
- " CUALQUIER AUTORIDAD Y NO SOLO DE LAS JUDICIALES... "
- " No es verdad que el artículo 14 constitucional establece la... "
- " garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los... "
- " tribunales, pues la establece contra cualquier acto de... "
- " autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad... "
- " propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio... "
- " seguido ante tribunales o procedimientos ante cualquier... "
- " autoridad, como se desprende, entre otros, de la segunda... "
- " parte de la Tesis Jurisprudencial número 1156 tercera parte... "
- " del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación... "

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, FORMALIDADES "

" DEL.- La cita que hace la fracción II del artículo 14 de la Ley "

" de Amparo sobre "procedimientos según en forma de juicio", "

" no debe entenderse en el sentido de un procedimiento con "

" todas las formalidades de los establecidos para los tribunales "

" civiles o penales, porque cuando se trata de un procedimiento "

" administrativo para el que no se han establecido los mismos "

" requisitos que para los civiles o penales, sus formalidades no "

" son las mismas, pero no por eso deja de ser un "

" procedimiento".

Jurisprudencia 774. Apendice 1-17. 1955. Arguedo Llam. Mex. 226.

"AUDIENCIA, GARANTIA DE SU CUMPLIMIENTO EN "

" MATERIA ADMINISTRATIVA.- En materia administrativa en "

" general, y especialmente en materia agraria, la garantía de "

" audiencia que establece el artículo 14 constitucional, debe "

" interpretarse en el sentido no de la exigencia de un juicio "

" previo ante los tribunales establecidos, si no que las "

" autoridades administrativas, previamente a la emisión de "

" cualquier acto que implique privación de derechos, "

" respetando los procedimientos que la constitución, tiene la "

" obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga "

" lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun "

" cuando la ley que rige el acto no establece tal garantía, hasta "

" que sea consagrada en la constitución, como el de la "

" República. El artículo 27, fracción XI, inciso a, de la propia "

" Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo "

" Federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios, "

" y Gobernación, la aplicación de las leyes agrarias, y su "

" ejecución. Tales atribuciones se ejercen sin necesidad legal "

" de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque "

" constituyen actos soberanos del Estado, sancionados por la "

" Constitución Federal".

Apendice 1-17. 1955. Arguedo Llam. Mex. 226. 17-17-55.

"AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE "

" ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE ABUSIVA DE BIENES O DE "

" DERECHOS. DEFINICION. ARTICULOS 14 Y 16. "

" CONSTITUCIONALES.- En los términos del artículo 14, "

" párrafo segundo de la Constitución Federal, la audiencia "

" previa a la emisión del acto de autoridad, y el debido proceso "

" legal, como garantías del gobierno, son de observación "

" obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de "

" la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o de otros "

" de los particulares, más no así cuando se trata de actos de "

" molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de "

" alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen "

" solamente por la garantía de seguridad jurídica, y no por la "

" fundamentación y motivación que establece el artículo 16 "

" constitucional".

Apendice 1-17. 1955. Arguedo Llam. Mex. 226. 17-17-55.

Generalmente la audiencia debe ser previa a la emisión del acto, pero existen dos casos de excepción, incluso reconocidos por la Suprema Corte, en que por la naturaleza del acto o por la finalidad que persigue la ley que le da fundamento, la audiencia no puede ser previa, lo cual no significa una violación a este derecho, puesto que el gobernado afectado tiene derecho de aducir su defensa con posteridad. Los dos casos a que nos referimos son: los actos que determinan cargas tributarias y los de expropiación por causa de utilidad pública.

- 9) *Leyes expedidas con anterioridad al hecho.* Todo asunto debe ser resuelto conforme a las leyes vigentes al momento de realizarse el hecho o acto jurídico, puesto que lo contrario implicaría retrotraer la ley, lo cual sería violatorio de lo previsto en el primer párrafo del citado artículo 14 constitucional, que señala:

*“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*

Sobre este punto es importante resaltar la prohibición de que los gobernados sufran perjuicio al aplicárseles una ley *post factum*, es decir, que habiendo sido expedida con posterioridad al acto o hecho jurídico en que aquellos hayan intervenido o del cual hayan desprendido algún derecho, se pretenda privarlos de los que ya habían adquirido bajo la ley anterior.

El criterio usado por la doctrina clásica e incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se explica en el sentido de que hay aplicación retroactiva nefasta cuando se afectan derechos que ingresaron al patrimonio de la persona bajo la vigencia de una ley anterior y no se produce ese tipo de retroactividad cuando solo se afectan meras expectativas de derecho. Por lo tanto si se afectan situaciones jurídicas abstractas no se viola la prohibición de retroactivar, pero si se afectan situaciones jurídicas concretas si se vulnera ese principio.

“Será retroactiva la ley nueva que pretenda desconocer la validez de actos o contratos que bajo la legislación anterior cobraron existencia y generaron derechos cumpliendo todos los requisitos de legalidad; en cambio, no será retroactiva la que únicamente se aplique para regular o vedar los efectos que el acto o el contrato habrían de producir de haber subsistido la ley antigua.”

El artículo 16 constitucional, en su parte primera ordena:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Del análisis a la citada disposición, podemos hacer los siguientes comentarios:

- 1) Por acto de molestia se entiende toda afectación de derechos.
- 2) Persona es todo sujeto capaz de tener derechos y obligaciones.
- 3) La familia es el conjunto de personas que se relacionan por lazos sanguíneos o por parentesco legal.
- 4) Los papeles son todas aquellas constancias escritas.
- 5) En posesiones quedan comprendidas todas las cosas sobre las cuales se tenga poder de disposición, custodia o uso conforme al derecho. Dicho de otra forma es la ocupación de un bien con autorización de la persona que puede disponer de ella conforme a la ley.
- 6) Por mandamiento escrito entendemos, toda orden que por oposición a oral conste en un documento.
- 7) Todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, puesto que la autoridad no debe actuar desbordando la esfera de facultades que la propia ley le señala.

- S) "La motivación consiste en la expresión ajustada a situaciones verdaderas, de las causas o razones y circunstancias por virtud de las cuales se considere actualizada la hipótesis atendida en la norma jurídica que puede servir de fundamentación al acto de molestia y la fundamentación consiste a su vez, en que se cite en el mandamiento de la autoridad la norma o normas a las que se le está dando aplicación con dicho acto, pero bien vistas las cosas no habra una sin la otra, pues la mera cita de preceptos sin razonar su mención, o la mera expresión de razones sin enfocarla al régimen derivado de algún precepto, no cumplira ninguna de esas condiciones constitucionales".<sup>48</sup>

"FUNDAMENTACION Y ACTOS DE AUTORIDAD" cuando  
 " el artículo 14 de nuestra Ley Suprema prescribe que nadie  
 " puede ser molestado en su persona, si no en virtud de  
 " mandamiento escrito de la autoridad competente que funde  
 " y motive la causa legal del procedimiento, esta exigencia a  
 " las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su  
 " criterio personal intimo, a una ley sin que se especie de que  
 " ley se trata y los preceptos de ella que sirven de apoyo al  
 " mandamiento relativo de las propias autoridades, pues este  
 " ni remotamente constituye garantía para el particular, por lo  
 " 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 justifiquen legalmente sus providencias, ha-  
 " ciendo ver que no son arbitrarias. Forme de justificación tanto mas  
 " necesaria, cuanto que dentro de nuestro régimen  
 " constitucional, las autoridades no tienen mas facultades que  
 " las que expresamente les atribuye la ley."

Reyes Tayabas, Jorge Ob. Cit., pag. 274

## E. DISTINCION ENTRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.

Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia como sinonimos, sin embargo es conveniente evitar la confusión entre ellos porque si

<sup>48</sup>Reyes Tayabas, Jorge Ob. Cit., pag. 274

bien todo proceso requiere de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

Cipriano Gómez Lara en su obra titulada Teoría General del Proceso, señala: "El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo... Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal..."<sup>41</sup>

Para el maestro Miguel Acosta Romero, "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 y procedimiento es el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".<sup>42</sup>

De lo anterior podemos concluir que las notas que distinguen al proceso del procedimiento radican en la naturaleza jurídica y fines que persigue cada una de estas figuras, toda vez que el proceso es la vía legalmente prevista para encauzar las acciones de quienes solicitan la intervención de los tribunales para resolver una controversia originada por actos o resoluciones que se reputan ilegales, en tanto que el procedimiento es un fenómeno puramente formal que se integra por una pluralidad de actos que se suceden en el tiempo conforme a un

<sup>41</sup>Gómez Lara Cipriano Teoría General del Proceso, 8a. ed., México, D.F., Edit. Harta, 1990, pag. 299

<sup>42</sup>Acosta Romero, Miguel Ob. Cit., pag. 775

orden, con la finalidad de garantizar el interés público y los derechos de los administrados.

#### F. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

Las formalidades esenciales del procedimiento son los principios y requisitos mínimos que señalan los ordenamientos legales ( ley o reglamento ), en favor de los particulares respecto de los actos de autoridad que le afecten, con la finalidad de que puedan obtener una decisión apegada a derecho.

En el Derecho Mexicano, la figura de las formalidades esenciales, apareció con la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en virtud de que ésta, en su artículo 14, fija la obligación de la autoridad de observar y cumplir en los actos de carácter privativo las formalidades que señalen las disposiciones jurídicas que le den origen. La conceptualización de las formalidades esenciales tiene su origen entorno a los procedimientos judiciales, sin embargo la doctrina y más aún la jurisprudencia ha ampliado su manejo a toda clase de procedimientos que puedan afectar los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional.

“Las ... formalidades están vinculadas de manera inseparable con los derechos o garantías procesales de las partes, es decir, con los derechos de acción y de defensa, como lo proclama el a. 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuanto dispone que : “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad de ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”, principios desarrollados por los aa. 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de diciembre de 1966, y 6 de

la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrito en San José Costa Rica, en noviembre de 1969; preceptos incorporados a nuestro derecho interno, en cuanto el Senado de la República aprobó la ratificación de ambos convenios por decretos publicados en el D.O. de 20 y 7 de mayo de 1981, respectivamente”.<sup>43</sup>

Gran parte de los doctrinarios del derecho administrativo al estudiar esta figura refieren la opinión que el maestro Narciso Bassols pronunció respecto a la Ley Agraria de 1927, en el sentido de que “un procedimiento, juicio en el sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: 1º, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas; 2º, que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria, pueda también comprobar su veracidad; 3º, que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4º, por último que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse”.<sup>44</sup>

Las formalidades esenciales a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se aplican a las diferentes ramas del derecho, así tenemos que el artículo 20 del citado ordenamiento consagra los derechos del acusado en el proceso penal, a la vez que el artículo 160 de la Ley de Amparo

<sup>43</sup> Investigaciones Jurídicas, Instituto de UNAM, Diccionario jurídico Mexicano, T. II, 5a. ed., México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pag. 1401

<sup>44</sup> Citado por Fraga Gabino, Ob. Cit., pag. 202



establece las violaciones procesales que afecten las defensas del acusado y que pueda hacer valer en el juicio de amparo, cuando impugne la sentencia definitiva pronunciada en el proceso correspondiente.

Respecto a las materias civil, mercantil, administrativa y laboral, las formalidades esenciales no están contenidas en la ley fundamental, sino que podemos desprenderlas de la interpretación a contrario sensu del artículo 159 de la Ley de Amparo, en cuanto señala como violaciones al procedimiento, entre otras, las siguientes: cuando el quejoso no sea citado a juicio en la forma prevenida por la ley; cuando el afectado sea mala o falsamente representado en el proceso de que se trate; cuando no se admitan las pruebas que, conforme a derecho hubiese ofrecido; cuando ilegalmente se declare confeso al quejoso o a su representante; cuando se resuelva ilícitamente un incidente de nulidad; cuando no se le concedan los términos que señala la ley; cuando no se le permita el acceso a documentos o constancias de autos, impidiéndole alegar sobre ellos; cuando se le deje en estado de indefensión al desecharle los recursos a que tuviere derecho conforme a la ley...

De lo anterior, podemos afirmar que las formalidades esenciales del procedimiento se relacionan con las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que ya hemos estudiado en apartados anteriores.

**CAPITULO CUARTO**  
**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**A. Consideraciones Generales.**

**B. Contenido.**

**C. Análisis y Crítica.**

TITULO PRIMERO    DEL AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES.

TITULO SEGUNDO   DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

TITULO TERCERO    DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

TITULO CUARTO    DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

TITULO QUINTO    MEDIDAS DE SEGURIDAD.

TITULO SEXTO      DEL RECURSO DE REVISION.

TRANSITORIOS

## CAPITULO CUARTO

### LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES

En la mayoría de los países no existe una codificación unificada de normas de derecho administrativo, los esfuerzos más fructíferos en derecho comparado, los encontramos en la Ley Alemana de Procedimiento Administrativo, la Ley de Procedimiento Administrativo Española y la similar Argentina.

En México durante largo tiempo la doctrina denunció la necesidad de una regulación general del procedimiento administrativo que comprendiera las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro del ámbito administrativo de los actos de la Administración, que señalara con precisión los principios de competencia, elementos del acto administrativo, efectos de la ausencia de algún elemento y del silencio de la Administración entre otros; toda vez que en un verdadero Estado democrático es aquel que reconoce la tarea fundamental de proporcionar certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los particulares, de ahí la exigencia de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo que estableciera una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública.

Sobre el particular Gabino Fraga, señala: "...con la rápida multiplicación de las intervenciones estatales se viene acentuando la necesidad de un ordenamiento general que sin excluir algunos procedimientos especiales sirva también como legislación supletoria en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo..."<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Fraga Gabino Ob. Cit., pag. 257

En los últimos años se han realizado reformas administrativas para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal, tendientes a erradicar viejas prácticas administrativas y simplificar los trámites que los particulares gestionan ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal. Sin embargo para que esta reforma redunde en una auténtica justicia administrativa se requiere la adecuación del marco jurídico en que se desenvuelve la actuación de los órganos administrativos, ya que la ineludible presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita satisfacer las necesidades públicas sin transgredir las garantías que la Constitución otorga a los particulares.

En 1992 la Subcomisión de Justicia Administrativa de la H. Cámara de Diputados acordó la creación de un grupo plural de trabajo integrado por representantes de los tres poderes de la unión, que se encargara de la elaboración de un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Este trabajo fue objeto de siete versiones que se fueron depurando y ajustando sucesivamente, en atención a las observaciones formuladas por los miembros del grupo de trabajo y por las Direcciones Jurídicas de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

Finalmente el 4 de agosto de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual analizaremos en los apartados siguientes, a efecto de conocer si se han cumplido las expectativas de los estudiosos del derecho.

## B. CONTENIDO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se integra por seis títulos, que son:

- I. Del ámbito de aplicación y principios generales.
- II. Del régimen jurídico de los actos administrativos
- III. Del procedimiento administrativo.
- IV. De las infracciones y sanciones administrativas.
- V. Medidas de seguridad.
- VI. Del recurso de revisión.

#### TITULO PRIMERO

Este Título cuenta con un capítulo único y se refiere a las disposiciones generales. En este apartado se establece con precisión el objeto, el ámbito de aplicación, así como la supletoriedad de la ley respecto de las diversas leyes administrativas, así como la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley.

#### TITULO SEGUNDO

El Título Segundo se denomina del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos y se desarrolla en cuatro capítulos. En el Capítulo Primero se establecen los elementos y requisitos que deberá satisfacer todo acto administrativo, tales como la competencia del órgano, la finalidad, el objeto, la fundamentación, la forma que debe adoptar y la motivación, así como el expedirse libre de todo vicio de la voluntad, entre otros. Además señala la obligación de la autoridad de publicar en el Diario Oficial de la Federación los actos administrativos de carácter general y los de carácter individual cuando así lo establezcan las leyes.

En el Capítulo Segundo se precisan los casos de nulidad y de anulabilidad del acto administrativo, así como los efectos de la declaración de cada una de estas figuras.

El Capítulo Tercero destaca la importancia de la notificación en la eficacia del acto administrativo, así como el caso de excepción cuando se trate de actos que otorguen beneficios a los particulares. Finalmente el Capítulo Cuarto contempla los diversos supuestos normativos para la extinción del acto administrativo, entre los que se menciona el cumplimiento de su finalidad, la expiración del plazo, la condición o término suspensivo, la condición resolutoria, la renuncia del interesado y la revocación.

#### TITULO TERCERO

En el Título Tercero de la Ley se desarrolla lo relativo al Procedimiento Administrativo en sí. El procedimiento administrativo se integra por el conjunto de actos a través de los cuales se concreta la función administrativa, cuyo propósito es la realización de un fin público. De ahí la necesidad de que se precisen y uniformen las formalidades en el procedimiento administrativo.

El Título Tercero se compone de once capítulos. El Primero de ellos se refiere a las disposiciones generales; en este se establece que el procedimiento podrá incoarse de oficio o a instancia de parte interesada; se precisan los requisitos que deben reunir los escritos de los particulares que se dirijan a la autoridad administrativa, se señalan las obligaciones de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares y se detallan los efectos del silencio administrativo, destacando la importancia de dos figuras, la positiva y negativa ficta, además prevé la caducidad.

El Capítulo Segundo regula lo relativo a los interesados y sus representantes legales. La legitimación para intervenir en un procedimiento administrativo se reconoce a todos aquellos que de manera directa puedan resultar afectados en su esfera jurídica.

El Capítulo Tercero preceptúa lo relativo a los impedimentos, excusas y recusaciones. En este apartado se precisan las causas de los impedimentos, excusas y recusaciones; establece el procedimiento para que el servidor público

que tenga algún impedimento se abstenga de intervenir en el procedimiento de que se trate; y además, comprende el trámite para la substanciación de la recusación.

El Capítulo Cuarto fija de manera clara los términos y plazos, precisando los días hábiles e inhábiles y los horarios para que tengan lugar las actuaciones y diligencias administrativas, así como la posibilidad de habilitar horas inhábiles en caso de urgencia o causa justificada.

El Capítulo Quinto comprende las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueren reservados por contener información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Los Capítulos Sexto y Séptimo se encuentran íntimamente vinculados, toda vez que el primero se refiere a las diversas clases y requisitos de las notificaciones y el segundo a los supuestos en los cuales el afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o que no se hubieren apegado a lo ordenado en la Ley que se analiza.

El Capítulo Octavo regula la iniciación del procedimiento, señalando los lugares autorizados para la presentación de los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal, así como los criterios para determinar la fecha de recepción del documento, cuando este se haya presentado ante un órgano incompetente o bien cuando hayan sido recibidos por correo certificado; además prevé la obligación de la autoridad de recibir cualquier escrito y de otorgar 5 días a la parte interesada para que cumpla con los requisitos que requiere el acto de que se trate.

El Capítulo Noveno contempla lo relacionado a la tramitación y substanciación de los incidentes, las reglas para el ofrecimiento, admisión y

**desahogo de pruebas, los alegatos así como la figura de la afirmativa ficta en los casos de informes u opiniones solicitados a órganos administrativos.**

El Capítulo Décimo se denomina "De la Terminación", y prevé los supuestos que ponen fin al procedimiento, de entre los cuales podemos citar: la resolución, el desistimiento, la renuncia, la caducidad, etc. El procedimiento concluirá con una resolución expresa del órgano administrativo competente, que decidirá todas las cuestiones que hayan planteado los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

Por otra parte indica que la paralización del procedimiento por tres meses por causas imputables al interesado, produce la caducidad del mismo, procediendo en su contra el recurso de revisión.

De manera especial debemos resaltar la disposición de que en casos de situación de emergencia o urgencia debidamente fundada y motivada, la autoridad podrá emitir el acto administrativo sin cumplir los requisitos y formalidades previstos en la ley que nos ocupa, respetando en todo caso las garantías individuales.

Finalmente el Capítulo Décimo Primero se refiere a las formalidades y requisitos que deberán observar las autoridades administrativas cuando practiquen visitas de verificación.

#### TÍTULO CUARTO

El Título Cuarto comprende lo relativo a las infracciones y sanciones administrativas, contemplándose dentro de estas últimas, la amonestación, la multa, el arresto y la clausura, entre otras.

Asimismo, este Título regula lo relacionado a los criterios de aplicación de las sanciones administrativas, así como el procedimiento respectivo y la prescripción de sanciones.



### TITULO QUINTO

Este Titulo consta de un capitulo único, que señala la facultad de la autoridad administrativa competente de aplicar las medidas de seguridad, establecidas en las diversas leyes administrativas para proteger la salud y la seguridad públicas.

### TITULO SEXTO

El Titulo Sexto esta dedicado exclusivamente al recurso de revision, el cual deroga todos los recursos administrativos contenidos en las diferentes leyes administrativas.

En este Titulo se precisa el plazo para la interposicion de dicho recurso, asi como los requisitos del escrito y los documentos que deberán acompañarse al mismo.

Se regula también la suspension de la ejecucion del acto impugnado, los supuestos en que se considerara no interpuesto el recurso, las causas de improcedencia y sobreesimiento, ademas de las características que deberá reunir la resolución del recurso.

Hasta aquí hemos descrito el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo resulta de gran importancia para los fines de nuestro trabajo, analizar detenidamente los diversos preceptos que la conforman. En el apartado siguiente primero transcribiremos los artículos que integran la Ley en estudio, para después, hacer el analisis y comentarios de los que así lo requieran, desde nuestro particular punto de vista, excluyendo el estudio de aquellos que por ser claros no lo ameritan.

## C. ANALISIS Y CRITICA

### LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Publicada en el Diario Oficial de la Federación) (el 4 de agosto de 1994)

#### TITULO PRIMERO DEL AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES

##### CAPITULO UNICO

ART. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Para los efectos de esta Ley solo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.

En este precepto se destaca a la administración pública como sujeto activo del procedimiento administrativo, que en ejercicio del poder que le reconoce el ordenamiento jurídico de dictar decisiones obligatorias y ejecutivas persigue la realización de fines de carácter público, debido a la existencia de un extenso grupo social que desea satisfacer sus necesidades. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en adelante LPPA, regula los actos, procedimientos y resoluciones en los que intervenga la Administración Pública Federal, por lo que el primer requisito de validez de las actuaciones que se desarrollen a través de los procedimientos en ella regulados y de los actos que pongan fin a ellos será que el objeto y la materia, esté dentro de la esfera de competencia de los órganos de la administración.

Es importante tomar en cuenta las materias que el artículo 1 excluye de la aplicación de la Ley, siendo estas:

- a) Las de caracter fiscal, cuando se trate de contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquellas.
- b) Las de indole financiero.
- c) Las relacionadas con responsabilidad de los servidores publicos
- d) En materia electoral.
- e) Cuando se trate de asuntos de competencia económica.
- f) Las relativas a justicia agraria y laboral
- g) Finalmente, las aplicables al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Es evidente que no fue objeto de analisis detenido por parte del legislador, el excluir de la aplicación de la Ley la materia fiscal tratandose de las contribuciones y los accesorios que deriven de aquellas, toda vez que si retomamos el contenido del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, observamos que clasifica a las contribuciones en "impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos", quedando así exceptuados los aprovechamientos y los productos.

El mismo precepto enuncia a los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por cheques no pagados como accesorios de las contribuciones.

Consideramos que la aplicación de la ley es muy reducida en materia fiscal, puesto que no se aplicara al procedimiento que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Credito Público al investigar, determinar, liquidar y cobrar contribuciones y sus accesorios, de ahí que todas esas etapas del procedimiento tributario queden fuera de la ley que nos ocupa.

El hecho de que la LFFA excluya a las responsabilidades de los servidores públicos atiende a que existe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento que contempla la instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario que deberá seguirse en contra de los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones que les señalan las diversas disposiciones jurídicas que regulan su actuación.

También estimamos inapropiada la exclusión que hace la LFFA, de la materia relacionada con la competencia económica, toda vez que el segundo párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, al referir el recurso de reconsideración señala que será el reglamento el que "establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso". Lo cierto es que desde que entro en vigor la citada Ley a la fecha no se ha publicado tal reglamento, por lo que los gobernados se encuentran en un estado de indefensión al no poder interponer el recurso de la Ley Federal de Competencia Económica, ni el de revisión previsto en la LFFA.

Igualmente es impreciso el señalamiento de "justicia agraria y laboral", toda vez que no indica cuales de los múltiples procedimientos contenidos en la Ley Agraria y Ley Federal del Trabajo quedan excluidos de la Ley , cuyo analisis nos ocupa.

ART. 2.- Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicara, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.

TÍTULO SEGUNDO  
DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO PRIMERO  
DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- ART. 5.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:
- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reuna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
  - II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
  - III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
  - IV. Hacer constar por escrito y con la firma autografiada de la autoridad que lo expide, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
  - V. Estar fundado y motivado.
  - VI. Estar fundado y motivado debidamente.
  - VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley.
  - VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
  - IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
  - X. Mencionar el órgano del cual emana.
  - XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto.
  - XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.
  - XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.
  - XIV. Tratándose de actos administrativos de san motivarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
  - XV. Tratándose de actos administrativos recurridos deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
  - XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En nuestro régimen jurídico todo acto de molestia dirigido a los Particulares debe de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, tal y como lo ordena el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que es criticable que el legislador no haya hecho el señalamiento de la fundamentación y motivación en una sola fracción, sino en

dos, las V y VI del artículo que comentamos, toda vez que al parecer no tomo en cuenta la garantía de legalidad contenida en nuestra Ley fundamental y menos aun la gran cantidad de criterios que han pronunciado los máximos tribunales, en el sentido de que la fundamentación y motivación deben de ser, en todos los casos, adecuada y suficiente, esto es "debida".

En consecuencia, el expresar por un lado que el acto administrativo debe estar fundado y motivado; y por el otro, que debe estar fundado y motivado debidamente, lo consideramos incorrecto, además de reiterativo, ya que ello puede propiciar el que los actos estén indebidamente fundados y motivados, así como el que los servidores públicos no ajusten su actuación a lo prescrito por la ley.

ART. 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación por que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes. Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación, para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación. Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación, en el Diario Oficial de la Federación.

Desde nuestro punto de vista el segundo párrafo de este artículo, se extralimita al señalar que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, ya que como es sabido, las diversas disposiciones que regulan el marco de actuación de la Administración Pública Federal son objeto de múltiples revisiones antes de su publicación, lo que implica un número igual de proyectos.

Por otra parte, si bien la intención de la Ley en comento consiste en estrechar las relaciones entre los órganos de la Administración Pública Federal centralizada y los gobernados, también lo es que esto pudiera originar un verdadero conflicto social, en virtud de las diversas corrientes ideológicas que existen en nuestro país, por lo que el unificar los diversos criterios traerá como consecuencia un retraso constante en la publicación de los ordenamientos.

En todo caso estimamos más apropiado el publicar las versiones definitivas de los actos administrativos de carácter general, en virtud de que la Ley de Amparo en sus artículos 22 párrafo primero, 73 fracciones VI y XII, y 114 fracciones I y VI prevén la procedencia del juicio de amparo en contra de los reglamentos, decretos, acuerdos de observancia general, entre otros, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.

#### CAPÍTULO SEGUNDO DE LA NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- ART. 5.-** La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.
- ART. 6.-** La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en las Fracciones I a XI del Artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

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

**ART. 7.-** La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 8 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y efectividad 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 sancionamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

La infracción del ordenamiento jurídico por un acto administrativo determina la producción de importantes efectos, considerados anormales, ya que pueden afectar la eficacia del acto. Las sanciones a dichas infracciones pueden consistir según sea el caso en la nulidad o anulabilidad del mismo.

Existen notables diferencias entre uno y otro grado de invalidez:

La anulabilidad sólo puede hacerse valer dentro de los plazos fijados por el ordenamiento jurídico, mientras que la acción de nulidad puede invocarse en cualquier momento, aun cuando hubiesen transcurrido los plazos para impugnarlos.

En tanto los actos nulos no pueden convalidarse ni subsanarse por prescripción, los anulables por el contrario pueden ser subsanados y convalidarse.

La LFPA distingue diferentes grados de nulidad atendiendo a la gravedad en la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos que debe cumplir, admitiendo la clasificación bipartita de los grados de invalidez: la nulidad y la anulabilidad.

En este aspecto criticamos el contenido del segundo párrafo del artículo 6, toda vez que incurre en una evidente contradicción al señalar que "el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido", aunque enseguida agrega que "será subsanable". Tan no resulta "subsannable" un acto que



declarado "nulo" sea "inválido", que el mismo legislador le da una salida a las autoridades al señalar "sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto", lo que debe interpretarse en el sentido de que el acto anterior, nulo e inválido, de ningún modo puede ser "subsancable".

Los actos administrativos anulables a diferencia de los nulos de pleno derecho, pueden ser subsanados, al desaparecer el efecto que les invalida y por lo tanto, el acto queda plenamente ajustado a derecho.

La convalidación es el acto administrativo por el que se subsanan los defectos de un acto anterior anulable, es decir, consiste en el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico que hubiesen sido omitidos o irregularmente cumplidos, en este sentido de oficio o a instancia del interesado, según el tipo de defecto que presente el acto se procederá a su rectificación.

La Ley que analizamos es omisa en cuanto al plazo que tiene la autoridad para dictar el acto de convalidación, por lo que podrá procederse a la convalidación en cualquier momento.

#### CAPÍTULO TERCERO DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- ART. 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa u jurisdiccional, según sea el caso.
- ART. 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.  
Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el 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 emite desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de esta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.
- ART. 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emite, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

Todo acto administrativo tiende a producir efectos, así tenemos que en una autorización, el efecto característico consistirá en eliminar el obstáculo que se oponía al ejercicio de un derecho; en una concesión la creación de un derecho de aprovechar un bien de dominio público o explotar un servicio público; en el acto de expropiación, la privación de un derecho y la obligatoria indemnización, por citar algunos ejemplos.

El acto administrativo despliega su eficacia frente a todos, administración pública y administrados, por lo que podemos hablar de dos tipos de eficacia: la directa e indirecta. En la primera el acto limita su eficacia al destinatario o destinatarios formales de la declaración de voluntad. Así, cuando se exige el pago de un derecho la obligación se dirige a aquella persona que se beneficia por la prestación de un servicio de parte del Estado. La segunda se da cuando no existe un destinatario individualizado, por tratarse de actos administrativos de carácter general (artículo 4º, LPPA).

En el artículo 9, se destaca el importante papel que tienen la notificación y la publicación en la producción de efectos de los actos administrativos, de ahí la imperiosa necesidad de que se cumplan las formalidades señaladas en la ley para asegurar la eficacia del mismo.

Por regla general, el acto administrativo empieza a producir efectos a partir de la notificación, salvo en los siguientes casos:

- 1º. Si el acto otorga un beneficio al particular podrá exigirse su cumplimiento desde la fecha en que se dictó (artículo 9, segundo párrafo, LPPA).
- 2º. Que el acto fije el momento en que producirá efectos.
- 3º. Si se trata de actos de inspección, investigación o vigilancia, serán exigibles a partir de la fecha en que la autoridad administrativa los efectúe (artículo 9, LPPA).
- 4º. Si se requiere de la aprobación de órganos distintos a aquel que lo dictó, hasta que aquella se produzca (artículo 10, LPPA).

- 5°. En los casos de suspensión (artículo 87, LPPA), el comienzo o continuación de la eficacia tendrá lugar cuando se levante la suspensión.

#### CAPÍTULO CUARTO DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas.

- I. Cumplimiento de su finalidad,
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeta a una condición o término suspensivo y este no se realice dentro del plazo señalado en el propio acto
- IV. Acabamiento de una condición resolutoria.
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiese sido dictado en exclusivo beneficio de este 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

Consideramos que existen dos supuestos que no fueron previstos por el legislador como causas de extinción del acto administrativo, pero que sin embargo lo extinguen, siendo estos los siguientes:

- 1) Causas Involuntarias. La muerte del administrado puede determinar la extinción del acto administrativo. Lo anterior puede observarse en los actos de licencias, autorizaciones o permisos concedidos en atención a las condiciones personales del destinatario. Como ejemplo podemos citar el permiso para conducir otorgado a un menor de edad, de tenencia y uso de armas, el pasaporte que permite a una persona el paso de un país a otro.
- 2) Por desaparición del objeto sobre el cual recaen los efectos del acto. El acto administrativo puede desplegar sus efectos respecto de un objeto, por lo que la desaparición de este último producirá la extinción del primero.

Por ejemplo, si un vehículo se consume en un incendio, quedara sin efectos la tarjeta de circulación que hubiese sido expedida respecto a éste. Si la administración pública ordena la ejecución de determinadas obras, en un edificio, por razón de seguridad o incluso la demolición del mismo por estar ruinoso, y el inmueble se derrumba, es indudable que al desaparecer el objeto, se extingue el acto.

### TÍTULO TERCERO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**ART. 12.-** Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

La función administrativa se realiza a través del cauce formal de un procedimiento, de una serie o sucesión de actos que culminan con la producción de otro acto que constituye la manifestación plena de la función que se realiza.

En atención al procedimiento pueden distinguirse diferentes tipos de acto administrativo:

a) **Actos de trámite.** Son los presupuestos de la decisión en que se concreta la función administrativa, puesto que constituyen tramites del expediente que ha de instruirse y al que han de incorporarse diversas actuaciones administrativas y de terceros, que conllevan a la decisión final de la autoridad. Estos actos se limitan a impulsar la actividad administrativa, ya que son simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbidos por la unidad del acto final.

b) **Resoluciones.** Son actos que constituyen la manifestación de voluntad final de la acción administrativa, es decir, son los actos administrativos que resuelven una instancia.

c) Actos de Ejecución. Estos se limitan a realizar lo dispuesto en otro anterior. En muchos casos, la ejecución no requiere un nuevo acto administrativo, en sentido estricto, sino una serie de operaciones materiales. Por ejemplo, declarada ruinoso una finca sin que el obligado proceda a su demolición en el plazo fijado, los agentes de la administración llevarán a cabo la demolición, realizando cuantas operaciones sean necesarias para ello.

Ahora bien, al señalar el artículo 12 los actos a los cuales se aplican las disposiciones del Título Tercero, se refiere tanto a los realizados por el administrado como por los órganos de la administración. Bien antes de dictarse resolución o una vez dictada esta.

ART 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrolla con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Existen una gran diversidad de principios formulados por la técnica jurídica para ser aplicados a las diferentes ramas del derecho, por su importancia estudiamos los siguientes:

1) De acuerdo con el Principio de Legalidad. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite o faculta, por lo que todo acto que realicen los órganos administrativos deberá estar comprendido dentro de la esfera de competencia que la ley les señala, puesto que lo contrario se reputaría ilegal. Este principio exige que se cumplan las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica que señalan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en todos los actos de la administración pública que afecten la esfera jurídica de los particulares.

2) Principio de Audiencia, siempre que puedan resultar afectados los derechos o intereses de particulares deben cumplirse las formalidades mínimas, a efecto de evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

estableciendo en consecuencia el debido proceso legal, al brindarle oportunidad al particular de aducir una defensa.

3) El principio de Gratuidad consiste en un procedimiento sin costo alguno para los interesados, salvo que el acto final se identifique con un servicio público o con la expedición de licencias, permisos o autorizaciones respecto de las cuales el particular esté obligado al pago de un derecho.

4) El Principio de Agilidad, deriva de los principios procesales de expeditez, celeridad y economía, que consisten en el establecimiento de términos cortos y precisos para la actuación de las autoridades administrativas. Aunque en la vida cotidiana, la gestión administrativa se considera lenta, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darle rapidez.

5) El Principio de Publicidad significa que no existieran procedimientos secretos, en virtud de que todos los interesados tendrán acceso en forma oportuna a los expedientes respectivos, garantizando con ello la publicidad de los actos de la administración. Generalmente el procedimiento administrativo será público, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con la defensa y seguridad nacional, diplomáticos o bien de información protegida por secreto industrial o comercial.

6) Principio de Economía, en virtud del cual, pueden regularse el mayor número de actos procesales en el mas corto tiempo posible.

7) El Principio de Eficacia, se refiere a que el acto produzca los efectos deseados.

8) El Principio de Buena Fe, consiste en que las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados, se encuentren apegadas a la verdad, en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicaran las normas, acorde a este principio.

ART. 14.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia de interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto de trámite del órgano administrativo, en el segundo será un acto del particular.

El procedimiento se iniciará a instancia del interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los particulares.

**ART. 15.-** La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisara el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o 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 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.

En el último párrafo estimamos necesario agregar: "El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad o de quien lo represente, así como los ....".

**ART. 16.-** La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de estos, solo cuando así este previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de vistas de verificación, solo en aquellos casos previstos en esta u otras leyes;
- III. Hacer del conocimiento de estos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos.

- V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución.
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando.
- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales exigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en esta u otras leyes.
- IX. Tratar con respecto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y
- X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

En atención a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43 de la ley sería conveniente, incluir una fracción que señalara:

"... Hacer del conocimiento de la parte interesada, si alguno de sus escritos no reúne los requisitos necesarios para que, dentro del plazo de cinco días proceda a subsanarlos".

ART. 17.- Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovedor. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fijará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y esta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Por regla general, y salvo disposición expresa de las leyes que regulen cada materia, todas las instancias de los particulares ante los órganos de la Administración Pública Federal, deberán ser resueltas por estas en un plazo máximo de cuatro meses, transcurrido el cual se producirá un importante efecto



del silencio de la autoridad, la negativa ficta, la cual requiere para su plena eficacia que el particular que presume que ha operado en su favor, solicite a la autoridad la expedición de la constancia que lo acredite.

Este precepto no señala el tiempo con que cuenta el administrado para solicitar la citada constancia, por lo que a falta de disposición expresa se entiende que podrá solicitarse en cualquier momento. En este sentido juzgamos de mayor precisión lo dispuesto, al respecto de la afirmativa ficta, en el párrafo primero del artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal:

"ARTICULO 90.- Cuando por el silencio de la autoridad en los terminos señalados en el artículo anterior, el interesado presume que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un termino de hasta diez dias hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta".

Por si fuera poco, tampoco se precisa el tiempo de que dispone la autoridad para expedir la aludida constancia, lo que puede provocar que se deje en estado de indefensión al particular, toda vez que puede suceder que la expedición de esta se realice cuando haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles que señala el artículo 85 para interponer el recurso de revisión.

ART. 18.- El procedimiento administrativo continuara de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.  
En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieron, operara la caducidad en los terminos previstos en esta ley.

#### CAPITULO SEGUNDO DE LOS INTERESADOS

ART. 19.- Los promoventes con capacidad de ejercicio podran actuar por si o por medio de representante o apoderado.  
La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante

instrumento público, y en el caso de personas físicas también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificada la firma del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

En el derecho administrativo a diferencia del civil (artículo 2556 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal), la representación de una persona física ante la administración no se encuentra determinada en función del monto del asunto de que se trate, ya que como se desprende del artículo que se comenta la representación podrá realizarse mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante la propia autoridad o fedatario público.

ART. 20.- Cuando en una solicitud y escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término.

#### CAPÍTULO TERCERO IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

ART. 21.- Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:

- I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, o su resolución pueda influir en la de aquel, sea administrador de su entidad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado;
- II. Tenga interés su conyuge, sus parentes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo.

- III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de las entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento.
- IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se haga patente mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre, oblicuamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata.
- VI. Tenga relación de servicios, sea actual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto, y
- VII. Por cualquier otra causa prevista en ley.

ART. 22.- El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, tan pronto tenga conocimiento de la misma, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes. Cuando hubiere otro servidor público con competencia, el superior jerárquico turnará el asunto a éste, en su defecto, dispondrá que el servidor público que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico.

ART. 23.- La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

No obstante que la ley señala que la validez del acto no se verá afectada necesariamente, por la intervención en el procedimiento de un servidor público en el que concurra algún impedimento, pero dará lugar a responsabilidad administrativa; consideramos importante resaltar que la invalidez del acto, si se produjera en aquellos casos en que el impedimento haya influido en la terminación de la voluntad, y cuando ello haya sido determinante de producir el acto en sentido distinto al que se hubiere producido de no haber concurrido el impedimento.

ART. 24.- El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causas de impedimento a que se refiere el Artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhiba de todo conocimiento.

ART. 25.- Cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.

ART. 26.- La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.

Al día siguiente de integrarse el expediente con la documentación a que se refiere el párrafo anterior, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en el plazo de tres días, lo procedente.

A falta de informe rendido por el recusado, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

Adjunto al procedimiento principal se observa la existencia de un incidente, en el cual destacan:

- a) El escrito del interesado ante el superior jerárquico del recusado.
- b) El informe rendido por el recusado, así como la presunción de certeza, si no lo presentare.
- c) La resolución del superior jerárquico.

ART. 27.- Contra las resoluciones adoptadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabe recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que de por concluido el procedimiento.

Siguiendo el principio de celeridad y con el objeto de evitar la dilación del procedimiento principal, la ley prevé que contra las resoluciones en materia de

impedimentos, excusas y recusaciones no procede recurso alguno, pero si se resolviere durante la tramitación del procedimiento que no existe impedimento o excusa para que el servidor público continúe conociendo del asunto, el interesado podrá alegar la recusación al momento de interponer el recurso, en contra del acto que ponga fin al procedimiento.

#### CAPÍTULO CUARTO DE LOS TERMINOS Y PLAZOS

ART. 28.- Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles los sábados, los domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 5 de mayo, 1o. y 1o. de septiembre, 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan los labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. La autoridad podrá de oficio o a petición de la parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

Antes de entrar al análisis de este artículo, juzgamos pertinente comentar dos conceptos que siendo diferentes, en ocasiones son empleados como sinónimos, lo que induce a confusión. Estamos hablando del plazo y término.

Cipriano Gómez Lara al estudiar estos conceptos, refiere lo apuntado por Humberto Briseño Sierra, quien siguiendo a Guasp, señala " ... término es el momento en que debe realizarse un determinado acto procesal; plazo es el espacio de tiempo en el que debe realizarse... lo importante en el concepto del término, es que haya conexión, que su unidad conceptual produzca

instantaneidad jurídica . . . el término es algo más que la coincidencia entre el tiempo astronómico y el acto . . . todo plazo tiene, pues un momento a quo y otro ad quem, uno que marca el principio y otro que señala la meta".<sup>10</sup>

De lo anterior podemos inferir que plazo es el lapso dentro del cual es oportuna y procedente la realización de determinados actos procesales, en tanto que término es el momento preciso señalado para la realización de un acto.

En cuanto a la habilitación de días, coincidimos con la opinión del profesor Ignacio Orendain Kunhardt, en el sentido de que la habilitación debe estar debidamente fundada y motivada, por lo que en consecuencia sería conveniente la inclusión en la LPPA, de un artículo que precisara los casos en que procede la habilitación de días.

ART. 2º En los plazos establecidos por períodos se computarán todos los días, cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente, cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanen en cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

ART. 3º Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública o del procedimiento establecido en el presente artículo de la legislación, y en su defecto, los comprendidos entre las 08:00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas inhábiles podrá concluir en hora inhábil si no afecta su carácter.

<sup>10</sup> Gómez Lara, Cipriano, Ob. Cit., pag. 297

Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Sin lugar a duda, es más precisa la ley, al determinar en el párrafo segundo del artículo 30, la habilitación de horas inhábiles, al establecer que en caso de urgencia o de existir causa justificada, las autoridades podrán realizar dicha habilitación, lo cual da mayor certeza jurídica a los gobernados.

ART. 51.- Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de esta o sea petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo caiga el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.

ART. 52.- Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, castigos e informes, la falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del consentimiento del interesado de los plazos.

#### CAPITULO QUINTO DEL ACCESO A LA DOCUMENTACION E INFORMACION

ART. 53.- Los interesados en un procedimiento administrativo tendrá derecho de conocer en cualquier momento, el estado de su tramitación, recibiendo la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando conllevan información sobre la defensa o seguridad nacional, sean relativos a materia protegidas por el secreto comercial e industrial, o en los que el interesado no sea titular causalmente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

ART. 54.- Los interesados podrán solicitar les sea expedida o en copia, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo, en un plazo no mayor de 15 días hábiles a que se refieren el artículo anterior.

El artículo 33 se inspira en el contenido de los principios de acceso al expediente y el de publicidad en el procedimiento administrativo, los cuales se

refiere al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial de tener acceso de manera oportuna y eficaz al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, o se relacionen con materias protegidas por el secreto comercial o industrial, o bien porque la disposición legal lo prohíba.

#### CAPITULO SEXTO DE LAS NOTIFICACIONES

ART. 55.- Las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas, podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien debe atenderse. La diligencia en el domicilio del interesado.
- II. Mediante oficio entregado por mensajería o correo certificado, con acuse de recibo, telegrama, fax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos.
- III. Por edicto, cuando se desconoce el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien debe notificarse, fuera desconocida, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber designado representante legal.

Tratándose de actos destinados a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o fax.

ART. 56.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el otro domicilio que la persona a quien se debe notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá acreditarse en el domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se realizó, recibiendo el nombre y firma de la persona a quien se entrega la diligencia. Si esta se niega, se hará constar en la said notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales se entenderán con la persona que debe ser notificada o su representante legal, o falta de ambos el notificador deberá citarlas con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que el interesado espere a una hora ma del día



Inhíbil siguiente. Si el domicilio se encuentra cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atiendiere el citatorio, la notificación se efectuará con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se reside la diligencia y de no gustar ésta a recibirla y en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivos que se harán en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que consiste la notificación, el notificado tomará razón por escrito.

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

ART. 87. Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contengan 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.

ART. 88. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empiezan a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que consiste en el acuse de recibo.

En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Las notificaciones efectuadas por correo certificado con acuse de recibo, presentan los siguientes inconvenientes:

1. No se tiene certeza de lo contenido en el sobre que se entrega en el domicilio del particular.
2. Si la persona que recibe la notificación se encuentra facultada para ello,

Sobre el particular la jurisprudencia 94 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, establece:

" NOTIFICACIONES HECHAS POR CORREO CERTIFICADO CON "
 " ACUSE DE RECIBO. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR. IV "
 " conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo "
 " 98 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los "
 " citatorios, simulados de informes o documentos, efectuadas "
 " por las autoridades administrativas, pueden practicarse, a los "
 " particulares por correo certificado con acuse de recibo, de "
 " acuerdo con lo previsto por los artículos 177 y 400 de la Ley "
 " de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia "
 " registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a las "
 " personas autorizadas por estos, y tratándose de una sociedad, "
 " debe entregarse a su representante legal. En tal virtud, para "
 " tener por legalmente hecha una notificación a una persona "
 " moral, es necesario que exista la certificación correspondiente "
 " en el acuse de recibo, en lo que se haga constar que la "
 " notificación se entregó a su representante legal. "

Excepción: (Cof. 248/77). Excepción por irregularidad de forma, en virtud del artículo "
 " 40 de la Ley.

Excepción: (Cof. 248/78). Excepción por irregularidad de forma, en virtud del artículo "
 " 40 de la Ley.

Excepción: (Cof. 794/77). Excepción por irregularidad de forma, en virtud del artículo "
 " 40 de la Ley.

ART. 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo "
 " de diez días, a partir de la emisión de la resolución o "
 " acto que se notifica, y deberá contener el texto íntegro del "
 " acto, así como el fundamento legal en que se apoya, "
 " con la indicación de cómo se determinó en la vía "
 " administrativa, y en su caso, la expresión del recurso "
 " administrativo que contra la misma proceda, organismo "
 " ante el cual hubiera de presentarse, y plazo para su "
 " interposición.

Los requisitos objetivos que debe reunir la notificación son:

1. Que contenga el texto íntegro del acto y el fundamento legal en que se apoya.
2. Debe expresar los recursos que en su caso procedan.
3. Órgano ante el cual han de presentarse.
4. Plazo para interponerlos.

#### CAPITULO SEPTIMO DE LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES

ART. 40.- Las notificaciones irregularmente practicadas 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 su "
 " interposición del recurso correspondiente.

**ART. 41.-** El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados y no se hubieren opuesto a los dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:

- I. 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.

- II. Si el particular niega conocer el acto materia de la descomunicación, interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar el acto, la citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que de él mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular suscribirá en el caso del propio recurso, el domicilio en el que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se suscrita el domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edicto, si no se suscrita persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquel en que la autoridad se lo haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto si no se notificó por edicto, o si no se notificó personalmente.

- III. 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.

- IV. Si se resuelve que no hubo notificación, que esta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente ley, se tendrá al recurrente como afectado del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo, en que se le dio a conocer en los términos de la sección II del presente artículo, aplicándose, sin embargo, lo actuado con fines de oposición o prescripción al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiere formulado contra el dicho acto.

Se resuelve que la notificación en legítimos, practicada de conformidad con la ley, en impugnación contra el acto, si interpuso extemporáneamente, el señalamiento de dicho acto.

Para que los actos administrativos produzcan sus efectos, es necesario que se notifiquen a los particulares con los requisitos exigidos por la ley, pues de lo contrario, no empezarán a correr los plazos para interponer los recursos, ni obligará al particular el acto notificado.

Una notificación practicada irregularmente, da lugar a dos situaciones, de acuerdo con lo apuntado en el artículo 41.

1. Si el particular se da por enterado del acto puede impugnar la notificación irregularmente efectuada, mediante la interposición del recurso de revisión previsto en el Título Sexto de la Ley que estamos comentando, en relación con el Artículo Segundo Transitorio, de la propia Ley, en el que se derogan los diversos recursos de las leyes administrativas federales.
2. Si el particular niega conocer el acto, el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad competente para notificarlo, en cuyo caso, la autoridad quedará obligada a dar a conocer el acto junto con la notificación, para lo cual será necesario que el particular señale domicilio para oír y recibir notificaciones, así como que designe persona autorizada para recibirlas.

Lo relevante de este procedimiento es que el afectado cuenta con un plazo adicional de 15 días, a partir del siguiente en que la autoridad le haya dado a conocer el acto y su notificación para ampliar el recurso administrativo.

### CAPITULO OCTAVO DE LA INICIACION

**ART. 42.-** Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tal efecto, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo en los casos de escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano cumplirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acta de recibo del órgano incompetente, salvo que este aperciba al particular en el sentido de que su escrito se recibe solo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente, de esta última instancia deberá hacerse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo común y los documentos de recibo se exhibirán por separado en los casos que indique el sello fiscal de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. En tales casos, se agregará al expediente el sello de destino en donde aparece el sello fiscal de correo, en su caso, que prescriba el día de presentación del escrito anterior.

No cabe duda de que los medios modernos de comunicación, como la mensajería y el telefax, brindan en muchos de los casos mayor facilidad a los particulares para iniciar cualquier procedimiento administrativo, especialmente cuando el administrado deba recorrer largas distancias para acceder a la administración.

Por regla general los escritos deberán presentarse en las oficinas autorizadas, en las de correos, mediante mensajería o telefax, cuando se trate de:

- a) Impugnación de notificaciones irregulares (artículo 41)
- b) Interposición del recurso de revisión (artículo 86).

**ART. 43.-** En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de sus derechos, en los términos previstos en la presente Ley.

En este artículo destaca la figura de la prevención, que consiste en el acto por el cual el órgano administrativo comunica a la parte interesada la falta de algún requisito de los escritos presentados, concediéndole un plazo de cinco días para que lo subsane, so pena de declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, si no lo cumplieren.

**ART. 44.** Inicialmente el procedimiento administrativo podrá adoptarse mediante procedimientos establecidos en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente Ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

**ART. 45.** Los titulares de los órganos administrativos que, antes de iniciarse o durante cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, pudieran disponer su acumulación, según el acuerdo de acumulación no podrá ser en su caso alguno.

Si, en principio, en un procedimiento solo se debe plantear y resolver la cuestión que constituye su objeto específico, por razones de economía, celeridad y eficiencia puede darse la necesidad de decidir en una sola resolución las cuestiones que constituyan el objeto de procedimientos distintos, siempre y cuando exista íntima conexión entre ellos.

Las razones fundamentadoras de toda acumulación radican en un principio de economía procesal, debido a que donde sea susceptible de existir la

concentración y con ello se evite, la duplicidad o multiplicidad de situaciones y relaciones procesales, habrá indudablemente un ahorro de actividad administrativa; por otra parte es conveniente que las cuestiones relacionadas o conexas entre sí, se resuelvan al mismo tiempo y por el mismo órgano administrativo, con lo que es dable evitar resoluciones contradictorias entre sí, en asuntos que, quizá, también estén íntimamente vinculados o relacionados.

#### CAPÍTULO NOVENO DE LA TRAMITACION

- ART. 46.- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación, en los asuntos de la misma naturaleza. La alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.
- El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.
- ART. 47.- Las cuestiones incidentales que se suscitaren durante el procedimiento no suspenderán la tramitación de los mismos, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse la resolución definitiva o en la misma resolución.
- ART. 48.- Los incidentes se tramitarán, por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motiva, en el que se expresará lo que, en su defecto, se contenga, así como los puntos que están pertinentes, fijando los puntos sobre los que versen una vez desahogados, en su caso, los pruebas que hubieren ofrecido, en el término que se fija y que no exceda de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.
- ART. 49.- Los actos necesarios para la determinación, comprobación o contestación de los hechos en virtud de los cuales debe pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.
- ART. 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán, en su caso, de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramita un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fueren ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean imprecisas e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

ART. 51.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realiza dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofrecieren pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor a ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas superabundantes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

ART. 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

ART. 53.- Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, cuando el precepto que lo exige es mandatorio en su caso, la comunicación de solicitarlos.

ART. 54.- Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes u opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicita y deberán incorporarse al expediente.

ART. 55.- A quien se le solicite un informe u opinión, deberá cumplir dentro del plazo o, a otro plazo, salvo disposición que establezca otro plazo.

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiere el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones solicitados como vinculantes, se entenderá que no existe objeción a los postulaciones del interesado.

ART. 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo o antes de dar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dar la resolución.



Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

Los actos que integran el procedimiento, una vez iniciado y hasta su terminación, pueden tener un doble objetivo: incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda dictar resolución-actos de instrucción-o simplemente, procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final-actos de ordenación.

La ordenación del procedimiento es la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con el orden establecido por la ley (artículo 46).

La instrucción del procedimiento tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse resolución. Los actos de instrucción pueden proceder de los particulares o de la administración.

Debido al principio inquisitivo que informa el procedimiento administrativo, es incuestionable que el propio órgano administrativo con competencia para dictar resolución debiera realizar los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos respecto de los cuales deba dictarse resolución (artículo 49).

Por su parte los interesados en un procedimiento, podrán formular alegaciones y aportar datos y documentos, que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente.

Paralelamente a la actividad por la que se aportan al procedimiento los datos, esta la encaminada a demostrar su veracidad, de ahí que las pruebas jueguen un importante papel en la demostración de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento (artículo 50).

La actividad probatoria debe relacionarse con hechos en los que concurren las circunstancias siguientes:

- Que sean importantes para la decisión del procedimiento.
- Que exista disconformidad acerca de la certeza de los hechos. De aquí surge la distinción entre los procedimientos lineales y triangulares.

En los primeros existe una relación jurídica entre la administración y el interesado, es claro que si la administración pública considera ciertos los hechos aducidos, por el interesado existirá conformidad entre las partes de la relación, por lo que se prescindirá de la apertura de un periodo probatorio.

En los segundos, por el contrario, la administración incide como tercero entre interesados que mantienen posiciones antagónicas por lo que es ineludable la precedencia de la etapa probatoria.

En artículo 50 de la LFA, admite con carácter general cualquier medio de prueba, "excepto la confesional", dándole un tratamiento especial a la petición de informes, debido a que son declaraciones de juicio emitidas por órganos especializados en determinadas materias, tendientes a proporcionar al órgano competente los elementos de juicio necesarios para resolver.

El artículo 54, por su parte, establece que los informes u opiniones solicitadas a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos vinculantes o no, lo que significa que el órgano que este conociendo del asunto determinará en que casos se requiere solicitar informes u opiniones, mismos que al ser rendidos no vincularán su decisión, puesto que el órgano no solo apreciará el contenido del informe u opinión, sino también el de los datos y pruebas que se hubieren aportado durante el procedimiento.

En el segundo párrafo del artículo 55, tenemos una afirmativa ticta que exclusivamente opera en los casos de falta de emisión dentro del plazo de 15 días

de informes u opiniones de órganos administrativos entre sí, lo cual puede favorecer a las pretensiones del interesado.

#### CAPÍTULO DECIMO DE LA TERMINACION

ART. 57.- Tienen fin al procedimiento administrativo:

- I. La resolución del mismo.
- II. El desistimiento.
- III. La renuncia del derecho en que se funda la solicitud, cuando tal renuncia no este prohibida por el ordenamiento jurídico.
- IV. La declaración de caducidad.
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
- VI. 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 especiales que en cada caso prescriba la disposición que lo regule.

ART. 58.- Todo interesado podrá desistir de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando estos no sean de orden e interés públicos. Si el desiste de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia solo afectará a aquel que lo hubiere formulado.

ART. 59.- La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las denegadas del mismo, en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre los mismos, poniéndolos a conocimiento de los interesados por un plazo no superior a diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimaren convenientes.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración o Tribunal de amparo de dictar un nuevo procedimiento.

El procedimiento administrativo termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decide la cuestión planteada. El acto decisorio es la resolución administrativa (artículo 57, fracción I de la LPPA). La resolución expresa es el acto definitivo, que pone fin al procedimiento, en virtud de contener el pronunciamiento de la administración.

**Las resoluciones administrativas deben reunir los siguientes requisitos:**

- Ser dictadas por órgano competente.
- Aparte de los requisitos generales de todo acto administrativo (artículo 3º de la LPPA), el artículo 59 prevé un requisito formal específico al señalar que la resolución ha de ser congruente con las peticiones de los interesados o con el contenido del acto ordenando la iniciación del procedimiento de oficio.
- El plazo máximo para emitir la resolución será de cuatro meses (artículo 17 de la LPPA).

Cuando el procedimiento no termina con la resolución, se produce una terminación anormal, toda vez que no se da el pronunciamiento del órgano administrativo.

Las formas anormales de terminación del procedimiento, pueden ser de dos tipos:

- Unos son simples hechos, acaecimientos de la realidad en los que no interviene la voluntad del hombre. Dentro de estos tenemos la muerte del interesado, que en algunos casos puede producir la extinción del procedimiento.
- Otros son actos humanos, en los cuales sí interviene la voluntad del hombre. En estos nos encontramos ante verdaderos actos jurídicos, que pueden ser unilaterales (el desistimiento) o bilaterales (la transacción).

El desistimiento consiste en la renuncia de la instancia o de la petición deducida y de los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la administración ha de pronunciarse sobre ellas. El desistimiento no supone obstáculo alguno para que en un nuevo procedimiento pueda el mismo interesado deducir la misma petición fundada en el mismo derecho.

La renuncia, por el contrario, es una institución que ataca directamente al derecho material, ya que supone una renuncia al derecho mismo que constituye el fundamento de la petición. El artículo 58 de la ley que estamos comentando, admite con carácter general el desistimiento y la renuncia de los derechos "cuando estos no sean de orden o interés públicos".

El desistimiento o la renuncia deberán manifestarse expresamente, para que no quede duda sobre la voluntad del interesado. Esta voluntad puede manifestarse por cualquier medio que permita su constancia, por lo que podrá hacerse oralmente mediante comparecencia del interesado ante el funcionario encargado de la instrucción o por escrito.

Tanto la renuncia como el desistimiento produce la terminación del procedimiento. En el supuesto de pluralidad de interesados, cuando son varios los que iniciaron el procedimiento y el desistimiento o la renuncia sólo se hubiera deducido por parte de uno de ellos, el procedimiento continuará respecto de los demás (artículo 58 de la LFPV). En consecuencia la resolución que se dicte únicamente producirá efectos respecto de los que desistieron o renunciaron a su derecho.

En el artículo 59 debemos subrayar la intención del legislador de cumplir ante todo con la garantía de audiencia en favor de los interesados, ya que en aquellos casos en que la autoridad administrativa introduzca cuestiones de oficio, deberá hacerlo del conocimiento de los particulares, para que estos manifiesten lo que a sus derechos convenga y aporten las pruebas que consideren convenientes.

**ART 60.** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado respectivo realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones de los particulares de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

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.

La declaración de caducidad procederá cuando se reúnan los requisitos siguientes:

1. Que se paralice el procedimiento, impidiendo la realización de trámites ulteriores.
2. Que la paralización sea imputable al interesado que incoó el procedimiento.
3. Que transcurran tres meses de inactividad.
4. Que la autoridad advierta al interesado que transcurridos tres meses, se producirá la caducidad. La advertencia realizada por la autoridad marca el inicio del plazo de los tres meses, en el entendido de que si la misma no se toma en cuenta y caduca la instancia, se ordenará el archivo del expediente.
5. Cuando se trate de procedimientos incoados de oficio por la autoridad administrativa, el tiempo de caducidad se reduce a 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Aplicando el plazo de 4 meses que prevé el artículo 17 de la Ley, para que las autoridades administrativas emitan su resolución, deducimos que la caducidad en los procedimientos incoados de oficio se producirá en 5 meses.

ART. 61. En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia de índole pública, fundada y motivada, la autoridad competente podrá cumplir el acto administrativo sin sujeción a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previsto en esta Ley, respetando en todos los casos las garantías individuales.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que la autoridad competente pueda emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento previstos en la Ley, respetando las garantías individuales, representa una contradicción legislativa a todo lo que se ha anclado a lo largo de esta Ley, en cuanto a someter a las autoridades administrativas a un procedimiento legal.

#### CAPÍTULO DECIMO PRIMERO DE LAS VISTAS DE VERIFICACION

ART. 62. Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de carácter local, podrán, a cada cinco días de verificación, mismas que podrán ser ordinarias,

extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.

- ART. 65.- Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrito con firma autógrafa expedido por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o sitio que ha de verificarse, el objeto de la visita, el día en que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamentan.
- ART. 64.- Los propietarios, responsables en argales u ocupantes de establecimientos objeto de verificación, estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.
- ART. 65.- Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicho fincamento, así como la orden expresa a que se refiere el artículo 62 de la presente Ley, de la que deberá declarar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.

El Capítulo Décimo Primero de la Ley se sujeta al cumplimiento de las exigencias constitucionales previstas por el artículo 16 de nuestro máximo ordenamiento respecto de la practica de visitas de inspección, al describir detalladamente el comportamiento que deben observar los verificadores, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas.

El artículo 62 clasifica las visitas de verificación en ordinarias y extraordinarias, sin precisar en que consisten unas y otras, distinción que sólo atiende al tiempo en que pueden llevarse a cabo.

La competencia para acordar la visita de verificación estará determinada por las disposiciones que regulen cada materia, correspondiendo al órgano que en ellas se determine expedir la orden que debe exhibir el verificador y que invariablemente deberá reunir los requisitos ordenados en el artículo 63 de la LEPN.

Las actuaciones deberán entenderse con el titular de los bienes o actividades objeto de verificación. El artículo 64 de la LEPN, se refiere a "los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de los establecimientos objeto

de verificación". Si alguno de estos no se encontrare en el lugar podrán entenderse las diligencias con aquél que se encuentre en él, haciendo constar la relación con el titular en el acta que se levante con motivo de la visita.

ART. 66.- De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia, o por quien la practique si aquello se hubiere negado a proponerlos.

De toda acta se deixará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

ART. 67.- En las actas se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del visitado;
- II. Hora, día, mes y año en que se inicia y concluya la diligencia;
- III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV. Número y fecha del título de comisión que la motiva;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI. Nombre y domicilio de las personas que comparecieron como testigos;
- VII. Datos relativos a la actuación;
- VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla;
- IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo las de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaron a firmar el visitado o su representante legal, ellos no afectará la validez.



del acta, debiendo el verificador asentar la razon relativa.

ART. 68.- Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podran formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relacion a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del termino de cinco dias siguientes a la fecha en que se hubiera levantado.

Un aspecto importante es la facultad conferida a los visitados para realizar observaciones sobre los hechos asentados en las actas y más aún la posibilidad de ofrecer pruebas, en el mismo acto del cierre de dichas actas, o bien, que hagan valer, ese derecho dentro de los cinco dias siguientes a la fecha en que se hubieren levantado.

ART. 69.- Las dependencias podran, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehiculos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberan cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las vistas de verificación.

#### TITULO CUARTO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

##### CAPITULO UNICO

ART. 70.- Las sanciones administrativas deberan estar previstas en las leyes respectivas y podran consistir en:

- I.- Amonestacion con apercibimiento.
- II.- Multa.
- III.- Multa adicional por cada dia que persista la infraccion.
- IV.- Arresto hasta por 30 por horas.

- V Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
- VI. Las demas que señalan las leyes o reglamentos.

ART. 71.- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicara la multa impuesta por la infraccion anterior, sin que su monto exceda del doble del maximo.

ART. 72.- Para imponer una sancion, la autoridad administrativa debera notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento para que este dentro de los quince dias siguientes exponga lo que a su derecho convenga y en su caso aporte las pruebas con que cuenta.

Desde nuestro punto de vista no tiene sentido que el articulo 70 enumere las sanciones que pueden imponerse por la comision de infracciones administrativas, si finalmente deja abierta la posibilidad de que puedan imponerse otras previstas en las leyes y reglamentos de cada materia, ademas de que pese a la generalidad de la rubrica del capitulo "De las Infracciones y Sanciones Administrativas", en ninguno de los once preceptos que lo componen se describen las citadas infracciones, por lo que su contenido dista mucho de contener una reglamentacion completa y sistemática de la potestad administrativa.

Por otra parte, si interpretamos estrictamente el principio de legalidad, no puede establecerse en una Ley general la tipificacion de las sanciones aplicables a cada infraccion, puesto que los organos de la Administracion Federal al ejercer su potestad sancionadora invariablemente deberan apegarse a la ley administrativa que regule su ambito de competencia y solamente cuando no exista disposicion expresa en ésta, se aplicará supletoriamente la que nos ocupa.

ART. 73.- La autoridad administrativa fundara y motivara su resolucion, considerandole

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- III. La gravedad de la infracción, y
- IV. La reincidencia del infractor.

**ART. 74.** - Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

**ART. 75.** - Las autoridades competente harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

**ART. 76.** - Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.

Debido a la obligatoriedad del procedimiento descrito en los artículos anteriores, y al consecuente deber del presunto infractor de someterse a él, nos preocupa el hecho de que el particular pueda ser objeto de la imposición de multas excesivas, expresamente prohibidas en el primer párrafo del artículo 22 Constitucional.

A este respecto Ignacio Orendain Kunhardt, opina: "En efecto, además de la multa ordinaria que llegará a consignar una Ley Específica, el legislador permite, como se desprende de la fracción III del artículo 70 antes transcrito, la multa adicional por cada día en que persista la infracción, y ello, con independencia de duplicarla por una infracción anterior, duplicación que, al calificarse la reincidencia,

bien pudiera su monto iniciarse después de varios días en que se hubiere sancionado, por cada uno en que persistió la infracción".<sup>47</sup>

Agregando el citado autor "Por otra lado, en el caso de clausuras, si bien el particular afectado tiene la atribución de interponer el recurso de revisión conforme a la ley... el artículo 87 de la misma para nada contempla la suspensión de las consecuencias de la clausura. En tal extremo, opinamos que el interesado podría acudir al juicio de amparo indirecto y solicitar la suspensión del acto reclamado, ... en el sentido de que si bien la orden de clausura es un acto consumado y procede negar la suspensión, sin embargo, debe concederse en cuanto a las consecuencias que de dicha orden derivan, las cuales, al no consumarse en forma instantánea se traducen en conductas que se realizan en el tiempo y que pueden causar perjuicios al quejoso".<sup>48</sup>

ART 77.- Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas.

Cuando en una misma acta se comprendan a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

ART 78.- Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos, en que, en su caso, incurran los infractores.

ART 79.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativa, prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día

<sup>47</sup> Ovidain Kurhardt, Ignacio. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 2a. ed. actualizada, México, D.F. Edit. Themis, 1996, págs. 44 y 45.

<sup>48</sup> Ibidem, pág. 45.

en que se cometiese la falta o infracción administrativa, si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.

ART. 80.- Cuando el infractor impugnature los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

De lo anterior se puede deducir que la sanción administrativa únicamente podrá imponerse a la persona o personas a quienes pueda imputarse el acto o actos en que se concreta la transgresión jurídico-administrativa, de ahí que el segundo párrafo del artículo 77, disponga que la infracción se aplicará a todos los infractores que aparezcan en el acta.

El artículo 78 LFPA, contiene una norma que contraviene el principio *non bis in idem*, toda vez que una de las garantías elementales que informan el derecho sancionador, consiste en la prohibición de sufrir más de una condena por un mismo hecho. Tradicionalmente se ha limitado la aplicación de este principio constitucional al ámbito penal, estimándose por algunos estudiosos del derecho inaplicable en el supuesto de un tribunal penal y un órgano administrativo.

El principio *non bis in idem* no se reduce a juicios si no que es extensivo a penas. Esto ha llevado a pensar que es inconstitucional sancionar el contrabando como ilícito penal y como infracción administrativa, pero prevalece el criterio de la doble perspectiva por atenderse a distintos aspectos jurídicos.

No obstante lo anterior, la LFPA sigue el criterio tradicional, al señalar que las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos.

Estimamos conveniente que la jurisprudencia, al igual que la de otros países, emita criterios que permitan aplicar a la potestad administrativa sancionadora, el principio que hemos comentado.

Por otra parte, frente a la doctrina jurisprudencial tradicional que únicamente admite la prescripción en el derecho administrativo sancionador cuando exista disposición expresa en tal sentido, finalmente se impuso la correcta doctrina, como lo podemos apreciar en los artículos 79 y 80 del ordenamiento que nos ocupa, los cuales regulan expresamente a la prescripción como modo de extinción de la responsabilidad, misma que podrán hacer valer los interesados "Por vía de excepción y la autoridad deberá decretarla de oficio".

## TITULO QUINTO MEDIDAS DE SEGURIDAD

### CAPITULO UNICO

ART 81.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establezcan en cada caso por las leyes administrativas.

El precepto anterior establece que las medidas de seguridad son disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas, pero, en que consisten éstas últimas.

La seguridad pública es la certeza que tiene el individuo de estar protegido individual o colectivamente de todo aquello que le pueda ocasionar daño o perjuicio en su persona, familia, documentos, domicilio o bienes

Como ejemplo podemos citar la medida contenida en los artículos 1, fracción VI y 2 de la Ley de Expropiación, que prevén " la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio", como " medios para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública".

Otros ejemplo aplicables consisten en las medidas que puedan llegar a tomarse en los casos de desastres nacionales, inundaciones, sismos, etc.

La salud pública es la prevención de cualquier mal que pueda perjudicar la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y realizando obras para evitar enfermedades. Como ejemplo tenemos lo contenido en el artículo 404 de la Ley General de Salud, en lo relativo al aislamiento, cuarentena, vacunación de personas y animales, la suspensión de trabajos o servicios y la desocupación o desalojo de casas, edificios o establecimientos.

La requisita administrativa es una figura íntimamente relacionada con las medidas de seguridad, toda vez que consiste en el acto jurídico unilateral por medio del cual el Estado se allega de los particulares la propiedad o el uso de bienes muebles, el uso de bienes inmuebles o una prestación de servicios personales, con el fin de satisfacer necesidades excepcionales de interés general mediante indemnización y conforme a la ley.

Lo señalado en el artículo 10 párrafo cuarto de la Constitución Federal, así como 325 y 326 del Código de Justicia Militar son claros ejemplos de requisita administrativa.

Es evidente, que el artículo 81 de la Ley, no establece en sí medidas de seguridad, si no que remite a las señaladas en cada Ley administrativa.

**ART. 82** - Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización.

Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

El artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es un claro ejemplo de como se pueden dictar medidas de seguridad para que el particular, durante determinado plazo, corrija las irregularidades detectadas.

El citado precepto determina que en la resolución administrativa " se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias e irregularidades observadas, (y) el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas"

#### TÍTULO SEXTO DEL RECURSO DE REVISIÓN

##### CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**ART. 83** - Los interesados ante las personas o resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo en una instancia o resolvan un expediente, podrán interponer recursos de revisión o impugnar las mismas, de acuerdo con lo siguiente:

Este recurso constituye el medio legal de que disponen los interesados, afectados en sus derechos e intereses, por actos y resoluciones de las autoridades administrativas, para obtener de estas precisamente, una revisión del propio acto, que conlleve a la revocación, anulación o modificación, en caso de comprobarse la ilegalidad o ineptitud del mismo.



**De la lectura del artículo se desprende que es optativo para el particular interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.**

**ART. 84.-** La oposición a los actos de trámite, en el procedimiento administrativo, defiere al órgano por el que se dicta, antes de dar curso a los procedimientos procesales correspondientes, a la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite, si fuera viable, en todo caso, al impugnar la resolución definitiva.

Consideramos que las razones que llevaron a los legisladores a determinar la inadmisibilidad del recurso contra actos de trámite, obedece a la aplicación del principio de celeridad, que tiende a impedir la interrupción y consecuentemente la dilación del procedimiento administrativo. Con esta disposición se confirma lo señalado en la fracción III, del artículo 114 de la Ley de Amparo, en el sentido de que no procede el amparo indirecto ante Juez de Distrito en contra de actos de mero trámite.

**ART. 85.-** El plazo para interponer el recurso de revisión, se computa en días hábiles a partir de la siguiente fecha: a) cuando hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Para computar el plazo de 15 días, que tienen los afectados para interponer el recurso de revisión, deberá tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley, contabilizando únicamente días hábiles, excluyendo sábados y domingos, así como los días señalados en dicho precepto, además de los fijados para vacaciones generales y los correspondientes a suspensión de labores.

- MEF. 86.-** El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y, si el resultado no es satisfactorio, podrá interponerse en el órgano superior de la estructura.
- I.- El órgano administrativo a quien se dirige.
  - II.- El nombre del recurrente y del órgano promotor de los hechos, así como el lugar en donde para efectos de notificación.
  - III.- El acto que se recurre y la fecha en que se notifica o tuvo conocimiento del mismo.
  - IV.- Las agravios que se le causaron.
  - V.- En su defecto, el de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.

Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de impugnación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y

- VI. Las pruebas que obtenga que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnados deberán acompañar las documentales con que cuenta, incluidos los que acrediten su personalidad cuando a fuer en nombre de otro o de personas morales.

La competencia para conocer del recurso corresponde al superior jerárquico del órgano que dictó el acto objeto del recurso,

La fracción V de este numeral contiene una innovación al establecer que dentro del recurso mismo, puede conocerse un planteamiento de negativa ficta materia antes reservada a los Tribunales de lo contencioso administrativo -, así como el deber del afectado de acompañar el escrito de impugnación del procedimiento, o el documento sobre el que no hubiere recaído resolución, dentro del plazo de 4 meses, previsto en el artículo 17 de este ordenamiento.

- ART. 87. La interposición del recurso suspende la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:
- I. Lo solicite expresamente el recurrente.
  - II. Sea procedente el recurso.
  - III. No se siga perjuicio al interés social o se comparezcan disposiciones de orden público.
  - IV. No se comparezcan datos o peritajes a terceros, a menos que se garantice en estos para el caso de no obtener resolución favorable.
  - V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal o condicional de las mismas previstas en el código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá aceptar, en su caso, la suspensión de la ejecución de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

La palabra suspender significa interrumpir. La suspensión es una medida cautelar que interrumpe la ejecución del acto impugnado.

Este numeral reproduce los mismos requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, en cuanto a la procedencia de la suspensión.

Otra nota importante la encontramos en la fracción V, en lo relativo a la suspensión tratándose de multas de carácter administrativo. Las cuales deberán garantizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, mediante:

- “I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Finanzas otorgada por institución autorizada, la que no gozará, de los beneficios de orden y excusión;
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y
- V. Embargo en la vía administrativa”.

ART. 88.	El recibo se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:
I.	Se presente fuera del plazo.
II.	No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y
III.	No aparezca sustento por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Pensamos que el contenido de este artículo es muy riguroso, al grado de poder afectar las garantías del administrado, por lo que estimamos que en aplicación del principio antiformalista, cuando se aprecie cualquier defecto subsanable, puede darse oportunidad al interesado de subsanarlo, concediéndole al efecto un plazo razonable. No existe motivo alguno para no aplicar al procedimiento de recurso la norma general del artículo 43 de la LFPA, en cuanto a conceder a la parte interesada un plazo de 5 días para subsanar la carencia de documentación con la que acredite su personalidad e incluso el reconocimiento mismo de tal personalidad, si esta va se acredita durante la tramitación del procedimiento administrativo, previo al recurso.

**ART. 80.- Se desechará por improcedente el recurso:**

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.
- III. Contra actos consumados de modo irreparable.
- IV. Contra actos consentidos expresamente, y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesta por el promovente, que pueda tener por objeto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

La causal de improcedencia prevista en la fracción I de este artículo constituye una aplicación de la litispendencia al procedimiento administrativo. Para que se de la inadmisibilidad será necesaria la identidad de los sujetos, objeto y fundamento.

Es discutible la improcedencia del recurso por actos consumados de modo irreparable, ya que, en principio, siempre es posible la reparación económica, a través de la indemnización que restablezca el equilibrio patrimonial y el procedimiento de recurso tendrá sentido a fin de verificar que el acto que causó el daño se haya ajustado a derecho.

**ART. 81.- Será sobreseído el recurso cuando:**

- I. El promovente se desista expresamente del recurso.
- II. El agravado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona.
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo.
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.
- VI. No se profiere la exhibición del acto respectivo.

El sobreseimiento es el impedimento legal o material que tiene el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto para examinar la cuestión de fondo planteada en el recurso.

Desde nuestro punto de vista, la causal de sobreseimiento contenida en la fracción II del precepto anterior, adolece de precisión jurídica, ya que

normalmente un afectado en forma personal, también lo puede ser en su patrimonio, poniéndose de manifiesto los derechos de sus legítimos sucesores.

Ante tal planteamiento surge inquietud en nosotros respecto a si ¿se consideraría jurídicamente válido, el que el albacea de una sucesión no pudiera proseguir con el procedimiento del recurso, hasta obtener una resolución, que si bien ya no beneficiaría al “de cuius”, si a los herederos de sus bienes?

Lo anterior nos lleva a juzgar necesario, que en la primera revisión que se haga de esta Ley, se profundice el alcance de dicha causal, a efecto de que se establezca el límite de lo que representa una afectación personal.

Por otra parte, la causal prevista en la fracción IV, también requiere de precisión, ya que, aunque hubiesen cesado los efectos del acto, puede tener sentido continuar el procedimiento para verificar la conformidad a derecho del acto, a fin de determinar la procedencia de indemnización por los daños causados desde que empezó a producir efectos hasta que estos cesaron.

Y no tiene sentido la exigencia de la prueba de la existencia del acto a que se refiere la fracción VI.

- ART. 91.- La autoridad encargada de recibir el recurso se podrá:
- I.- Desestimar por improcedencia o desvirtuado.
  - II.- Continuar el acto impugnado.
  - III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, o revocarlo, total o parcialmente.
  - IV.- Modificar o ordenar la modificación del acto impugnado, o declarar caducado o prescrito ante proceso que lo sustente, cuando el recurrente impugne la sentencia o paralización, respecto a mayor del recurrente.

En relación a la fracción III del precepto citado, remitase el lector al comentario vertido respecto a los actos administrativos inexistentes, nulos e anulables.

Vid. Supra Pág. 92 a 94.

- ART. 92.- La resolución del recurso se profiere en el acto, examinando todos y cada uno de los agravios hechos, y valer por el recurrente, teniendo la autoridad facultad:

de invocar hechos notorios, pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastara con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podra evitar los errores que adierte 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 definitivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando adierte una ilicitud manifiesta y los agravios sean inconsistentes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que considere ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar los expedientes del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

En el precepto anterior, aparece en favor del recurrente la figura de la suplencia de la deficiencia, de la queja, que podra llevar a cabo la autoridad revisora siempre y cuando no cambie los hechos narrados por el recurrente y funde adecuadamente los motivos por los que se deja sin efectos un acto administrativo, a pesar de las deficiencias de los agravios.

ART. 98.- No se podran revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresara con claridad los actos que se modifican y si la modificación es parcial, se precisara esta.

ART. 99.- El recurrente podra esperar la resolución expresa e impugnar a cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Una vez más advertimos la figura de la negativa ficta, según la cual transcurrido el plazo de 4 meses previsto en el artículo 17 de la Ley, sin que exista resolución de la autoridad podra el interesado impugnar la presunta confirmación del acto impugnado.

ART. 100.- La autoridad podra dejar sin efecto un requerimiento o una solicitud de efecto o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o de particular demerito, que no haya dado cumplimiento con anterioridad.

La anotación de la declaratoria no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de este, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

**ART. 96.-** Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obtien en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.  
No se tomará en cuenta en la resolución del recurso hechos, documentos o alegatos del recurrente cuando habiendo podido oportunos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

### TRANSITORIOS

- PRIMERO.** Esta Ley entrará en vigor el 1º de junio de 1995.
- SEGUNDO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley en particular los diversos recursos administrativos de los diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley se resolverán conforme a la Ley de la materia.
- TERCERO.** En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.
- CUARTO.** Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos anteriores de la presente Ley se seguirán substanciado conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

México D.F., a 14 de mayo de 1994.- Dip. Manuel Baert, Luchano Gutiérrez, Presidente.- Sen. Ricardo Montiel Axilá, Presidente.- Dip. José Raúl Hernández Axilá, Secretario.- Sen. Antonio Melgar Azard, Secretario.- Rubrica.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro. Carlos Salinas de Gortari.- Rubrica.- El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.- Rubrica.

## CONCLUSIONES

1. La última década del siglo XX se caracteriza por transformaciones en el orden político, económico y social. Nuestro país no es ajeno a esa nueva dinámica social. El proceso de urbanización, la globalización de la economía, el acelerado cambio tecnológico y la complejidad de la vida política y social alcanzan una importante dimensión. Ante estos cambios estructurales, la población se torna más exigente con el gobierno y particularmente con la actuación de la Administración Pública, al demandar cotidianamente que las relaciones de la administración con los particulares, se rijan por los principios de simplificación, agilidad, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe, resultando imprescindible someter dichas relaciones a los cauces formales de un procedimiento que sin detrimento de la eficacia, brinden certeza y seguridad jurídica a los particulares. El procedimiento administrativo es el conjunto de actos, trámites y formalidades previstos en los ordenamientos legales como requisitos de validez, que realizan los órganos de la Administración, bien para la producción de un acto administrativo o bien para lograr la ejecución de uno ya existente. En este orden de ideas el procedimiento es una serie de actos vinculados casualmente entre sí, de tal modo que cada uno supone el anterior y el último supone al grupo entero. Se concreta, desde la iniciación hasta el de su terminación, con expresión de los requisitos de cada uno de ellos, especialmente, el plazo en que deben producirse.
2. Hoy en día, ante el contexto de una profunda problemática social, la Administración Pública se erige como una entidad jurídico-política,



constituida por diversos órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal y que cuentan con recursos personales, materiales y financieros, así como con procedimientos técnicos y jurídicos para llevar a cabo las actividades de beneficio social que expresamente les señalan las leyes, con el objeto de satisfacer de manera permanente y eficaz las necesidades e intereses de la colectividad. El ejercicio de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo, el cual la realiza a través de los diferentes órganos que integran la administración pública, y consiste en la actividad que tiene como fin la creación de actos jurídicos administrativos, en orden al estricto marco de competencias que señalan las leyes a cada uno de sus órganos.

3. El acto administrativo es una manifestación unilateral, concreta, externa y ejecutiva de voluntad, que expresa la decisión de la autoridad administrativa competente, y que produce consecuencias de derecho que pueden consistir en crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, y cuya finalidad es la satisfacción del interés general.
  
4. La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social plantea el requerimiento de una permanente modernización de la Administración Pública Federal, lo que implica la existencia de un nuevo marco jurídico que contemple un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías de audiencia y legalidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los particulares.  
Las administraciones pasadas, incluyendo la actual, han llevado a cabo reformas administrativas para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo

Federal mediante cambios internos tendientes a simplificar los trámites que presentan los particulares ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal Centralizada, buscando en todo momento erradicar viejas prácticas administrativas, duplicidad de funciones, así como inseguridad e indefensión jurídicas, que colocan a los administrados frente a la actuación caprichosa y arbitraria de algunos servidores públicos; situación que reclama la inaplazable ordenación de principios que contrarresten los elementos nocivos de la función administrativa. Empero, dicha reforma hubiese quedado inacabada, sin la existencia de un ordenamiento legal que llenara el vacío imperante en el ámbito administrativo de nuestro sistema jurídico.

5. En México hace tiempo que los estudiosos y especialistas del derecho administrativo venían denunciando la necesidad de un ordenamiento legal que unificara lo que se encontraba disperso en algunas leyes, en lo que se refiere al régimen jurídico de los actos administrativos, principios y etapas del procedimiento administrativo y recursos, entre otras. Es innegable que por la pluralidad de actividades que debe desarrollar la Administración Pública, es indispensable tener procedimientos especiales, no obstante ello, es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento regulador de la actuación de la Administración Pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, que permita acceder a una verdadera justicia administrativa.

Como resultado de tales expectativas el 4 de agosto de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en exclusiva comprende a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

Esta ley es verdaderamente innovadora porque atiende en primer lugar, a un criterio de unidad del inmenso número de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y oficios circulares, además de que procura en lo posible reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, respetando sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas, cuyas características postulan un procedimiento distinto al ordinario, y a las que la ley se aplicará con carácter supletorio.

Ahora bien, la Ley que nos ocupa contiene la regulación de las exigencias mínimas a las que en todo caso ha de ajustarse aquel al que corresponde la instrucción del procedimiento, así como el marco jurídico requerido para realizar la función administrativa encomendada.

6. El alcance de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ha ido más allá de lo que es procedimiento, toda vez que regula el régimen jurídico de la acción administrativa en sus diversos aspectos, y no solo el procedimental. En consecuencia, en ella se encuentra el ordenamiento jurídico de los sujetos de la acción administrativa, ya que precisa las obligaciones que tiene la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, impedimentos, excusas y recusaciones de los servidores públicos y forma de representación de los interesados, el objeto, actos, no solo los de trámite que integran el procedimiento, sino el régimen general del acto administrativo que abarca los elementos y requisitos, eficiencia, causas de extinción y efectos que se producen por la omisión o irregularidad de algún elemento o requisito (nulidad y anulabilidad del acto administrativo).

7. Por lo que hace al procedimiento administrativo en si, preve tres etapas: la de iniciación, tramitación y terminación, dedicando un título exclusivamente para fijar las reglas generales a que debe sujetarse el recurso de revision, tales como: plazo para interponerlo, requisitos del escrito en que se haga valer el recurso, efectos de su interposición, resolución, así como las causas de improcedencia y sobreseimiento.
8. Especial reconocimiento merece el Capítulo Sexto de la Ley que se comenta, relativo a las notificaciones, toda vez que como lo señalamos en un apartado de este trabajo, el cumplimiento de las formalidades previstas en la ley para su practica juega un papel verdaderamente importante en la eficacia del acto administrativo.
9. Uno de los principales objetivos, que nos planteamos al inicio de este trabajo fue el realizar un cuidadoso estudio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que como lo señalamos, en aquel momento, esta Ley es innovadora en su contenido, pero no perfecta en su elaboración, consideración que ha quedado reforzada, debido a que del análisis al citado ordenamiento concluimos la necesidad de revisar y en su caso reformar el contenido de los artículos 1, 3 fracciones V y VI, 4 segundo párrafo, 6 segundo párrafo, 11, 13 último párrafo, 28, 61, 70, 89 fracción III y 90 fracción II, en los términos de los comentarios que vertimos en el último capítulo de este trabajo.
10. Si bien esta ley, constituye un paso importante en la instrumentación de una pieza esencial del sistema de justicia administrativa, su éxito dependerá en gran medida de los servidores públicos que han de interpretarla y aplicarla, a cada caso en particular.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, IIa. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1993.
2. CANALI, JOSE. Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Reimpresión de la 1a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Edit. De palma, 1981.
3. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO y LUCERO ESPINOSA MANUEL. Elementos de Derecho Administrativo, 1a. ed.; Mexico, D.F.: Edit. Limusa, 1989.
4. DIEZ, MANUEL MARIA. El Acto Administrativo, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Tipográfica Editora Argentina, S.A., 1961.
5. FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal, 2a. ed.; Mexico, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1983.
6. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 32a. ed.; Mexico, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1993.
7. GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, IIa. ed.; Madrid, España: Edit. Tecnos, S.A., 1989.
8. GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso, 3a. ed.; Mexico, D.F.: Edit. Harla, 1990.
9. GONZALEZ PEREZ, JESÚS. Procedimiento Administrativo Federal, 2a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1995.
10. MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo, primer curso, 2a. ed.; Mexico, D.F.: Edit. Harla, 1991.

11. OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed. ; Mexico, D.F. ; Edit. Porrúa, S.A., 1988.
12. ORENDAIN KUNHARDT, IGNACIO. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2a. ed. ; actualizada; Mexico, D.F. ; Edit. Themis, 1996.
13. REYES TAYABAS, JORGE. Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, 1a. ed. ; Mexico, D.F. ; Edit. Themis, 1991.
14. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, 14a. ed.; Mexico, D.F.; Edit. Porrúa, S.A., 1988.

## LEGISLACION

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
En Colección : Leyes y Códigos de Mexico: 109a. ed. : Mexico, D.F. : Edit.  
Porrúa, S.A.; 1995.

**CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMUN,  
Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.**  
14a. ed. ; México, D.F. : Ediciones Delma; 1995.

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**  
En Colección : Leyes y Códigos de Mexico: 44a. ed. : Mexico,  
D.F. : Edit. Porrúa, S.A.; 1993.

**LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE  
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
59a ed. actualizada : México, D.F. : Edit. Porrúa, S.A.; 1993.

**LEY DE EXPROPIACION.**  
Departamento de Gobernación. Diario Oficial de la federación; Mexico;  
25 de noviembre de 1936.

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL  
AMBIENTE.**  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Diario Oficial de la  
Federación : Mexico : 28 de enero de 1988.

**LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**  
En colección: Leyes y Códigos de Mexico; Ley Organica de la  
Administración Pública Federal (compendio); 32a. ed. : Mexico, D.F. :  
Edit. Porrúa, S.A. : 1995.

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

En colección : *Leyes y Códigos de México; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Compendio); 32a. ed. ; México, D.F. ; Edit. Porrúa, S.A.; 1995.*

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En colección : *Leyes y Códigos de México; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Compendio); 32a. ed. ; México, D.F. ; Edit. Porrúa, S.A. ; 1995.*

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

En colección : *Leyes y Códigos de México; 32a. ed. ; México, D.F. ; Edit. Porrúa, S.A. ; 1995.*

**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación ; México ; 29 de mayo de 1996.*

**LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

*Gaceta Oficial del Distrito Federal ; México ; 21 de diciembre de 1995.*

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTICULO 82 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación ; México ; 1 de julio de 1994.*

**DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DECLARAN REFORMADOS LOS ARTICULOS 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación ; México ; 31 de diciembre de 1994.*



DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: México: 21 de diciembre de 1995.

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación : México : 28 de diciembre de 1994.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: México: 15 de mayo de 1996.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION; DE LA LEY MINERA; DE LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA; DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES Y DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Diario Oficial de la Federación: México: 24 de diciembre de 1996.

**OTRAS FUENTES**

1. **Diccionario de Derecho.** Pina Vara Rafael de y Pina Rafael de. 21a. ed.; actualizada por Juan Pablo de Pina García; México : Edit. Porrúa, S.A. ; 1991.
2. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.** Cabanellas, Guillermo. 21a. ed. ; revisada, actualizada y ampliada. Mexico : Buenos Aires, Argentina : Edit. Heliasta S.R.L. ; 1989.
3. **Diccionario Jurídico Espasa.** Mexico; Madrid, España : Edit. Espasa Calpe; 1993.
4. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 3a. ed. : Mexico; Edit. Porrúa, S.A. , UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1989.
5. **Diccionario Práctico de Sinónimos/Antónimos.** Preparado por Fernando Corripio. 1a. ed. : México; Edit. Larousse, S.A. de C.V. ; 1995.
6. **Enciclopedia Jurídica Omeba.** Argentina; Edit. Industria Gráfica del Libro; 1991.

El 24 de diciembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de diversos ordenamientos, entre ellos de La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Artículo Primero de dicho decreto señala: Se *reforman* el párrafo segundo del artículo 1, el párrafo primero de los artículos 6 y 17, el párrafo segundo del artículo 35 y el artículo 56; se *adicionan* los artículos 4 A, 17 A, 17 B, y un último párrafo al artículo 35, y se *derogan* las fracciones VI y XI del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para quedar como sigue:

“ART.1.- ...

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 A de esta Ley.

...

ART. 3.- ...

I a V.- ...

VI.- (Se deroga)

VII a X.- ...

XI.- (Se deroga)

XII a XVI.- ...

ART. 4 A.- Cuando las dependencias de la Administración Pública Federal elaboren anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a estas, con incidencia en la actividad económica a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentarán a esta una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de

desregulación económica, quien, cuando así lo considere, podrá emitir un dictamen público sobre la misma.

La manifestación citada no será necesaria en materia de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y contratación de servicios, por parte del Gobierno Federal, así como en lo relacionado con el patrimonio inmobiliario y mobiliario federal.

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.

...

...

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. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

...

ART. 17 A.- Cuando el esento inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro del término

de cinco días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y, cuando este no sea expreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

Notificada la prevención, se suspenderá el plazo para que la autoridad administrativa resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que el interesado conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, la autoridad desechará el escrito inicial.

Si la autoridad no hace el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

ART.17 B.- Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste empezaran a correr el día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.

ART. 35.- ...

La III.- ...

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

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.

ART. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

La VI.- ...”

Como puede observarse las reformas efectuadas a los artículos 3 fracción VI y 17 coinciden con los comentarios que sobre ellos formulamos en el desarrollo del cuarto capítulo de este trabajo, lo que nos congratula profundamente, ya que nos permite constatar que nuestras apreciaciones fueron correctas.

(Vid. Supra, págs. 90, 91, 101 y 102).