



57  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARACÓN**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGON**

*Tesis que presenta*

**C. LIZZETH BONILLA MENDOZA**

*Para obtener su título de*

**LIC. EN DERECHO**

*Asesor*

**LIC. MAURICIO SANCHEZ ROJAS.**

**San Juan de Aragón, mayo del año 2000.**

2819641



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A DIOS.

POR QUE SI TU NO ME HUBIERAS DADO LA OPORTUNIDAD DE ESTAR EN ESTE MUNDO, YO NO HUBIESE PODIDO LOGRAR TODO LO QUE HASTA EL MOMENTO HE LOGRADO, Y SI TU ME LO PERMITES SEGUIRE AVANZANDO Y AYUDANDO A TODO AQUEL QUE LO NECESITE.

A MI UNIVERSIDAD

Gracias por haberme abierto tus brazos y darme los elementos necesarios y suficientes para poder salir avante siempre.

A MI MADRE..

MARIA DE LOURDES MENDOZA VIUDA DE BONILLA.

Por que no sólo te debo el hecho de estar aquí sino por darme la oportunidad de demostrarte de lo que soy capaz, esto es sólo una pequeña muestra del ejemplo que tú me has dado. TE AMO.

A MI ABUELITA.

ROSARIO ROMERO VALLE.

Estaré siempre agradecida por el gran cariño que siempre me brindaste, y por que gracias a que me transmitiste tus experiencias no cometí tantos errores.

A MIS HERMANOS.

MARITZA, DANIEL Y DONOVAN BONILLA MENDOZA.

Gracias por haber confiado en mí, por darme siempre el apoyo necesario y por que deseo que siempre estén orgullosos de su hermana.

**A MIS SOBRINOS.**

**YAHIEL, DANAE Y HEIGAN BUSTOS BONILLA Y MICHELLE Y ETIAN BONILLA DEL RIO.**

**Aunque ahora son muy niños, deseo que mi actuar siempre sea un buen ejemplo a seguir para Ustedes. LOS AMO.**

**A MIGUEL ANGEL HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ.**

**Por que cuando me sentía sola estuviste conmigo dándome cariño, confianza y seguridad, por ese amor tan grande que siempre me has hecho sentir, y por que también creíste en mi.**

**A MI PADRE.**

**ENRIQUE BONILLA SORIANO.**

**Por que aunque ya no estés aquí físicamente, sé que siempre vas a estar cuidándome e iluminándome el camino. TE QUIERO.**

**A MI MAESTRO.**

**LIC. BLAS MARTÍNEZ CORONA.**

**A Usted que tengo tanto que agradecerle, por sus conocimientos y consejos, por haber creído en mi; además tenga la seguridad que siempre estaré en busca de más conocimiento siguiendo el ejemplo que Usted me da. Gracias por ser mi guía.**

LIC. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS.

Siempre llevaré en mi mente todos esos regaños que me hizo para que me diera cuenta de mis errores no sólo para no volverlos a cometer sino para que los corrigiera en la medida de lo posible.

A MI FAMILIA.

A todos y cada uno de Ustedes por su cariño, apoyo, confianza y paciencia.

AMIGOS.

Por que con Ustedes he pasado los mejores momentos de mi vida, quienes en los momentos de más angustia estuvieron siempre dándome palabras de aliento. Gracias por todo eso y muchos más.

# INDICE

## “LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTICULO 17 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”

### CAPITULO PRIMERO

#### MARCO HISTORICO Y CONCEPTUAL.

#### INTRODUCCION

##### 1.1. MARCO HISTORICO.

1.1.1. ARTICULO 14 PARRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	2
--	---

1.1.2. COMO SE REGULABA LA ACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ANTES DE 1994 EN EL DISTRITO FEDERAL .....	6
--	---

1.1.3. ARTICULO 17 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL .....	14
---	----

##### 1.2. MARCO CONCEPTUAL

1.2.1. ACTO ADMINISTRATIVO .....	18
----------------------------------	----

1.2.2. PROCEDIMIENTO .....	24
----------------------------	----

1.2.3. TERMINO .....	27
----------------------	----

### CAPITULO SEGUNDO

#### MARCO LEGAL.

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	29
--	----

2.2. LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PUBLICO. ....	32
2.3. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. ....	35
2.4. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....	37
2.5. LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. ....	42
2.6. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL. ....	45

### CAPITULO TERCERO

#### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA REALIZAR LA EJECUCION DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1. EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. ....	50
3.2. REQUISITOS DE VALIDEZ. ....	56
3.3. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMISORA. ....	68
3.4. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EJECUTORA. ....	70
3.5. MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES. ....	76
3.6. DETERMINACION DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO. ....	81
3.7. PROPUESTAS. ....	93

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION

A continuación se transcribirá el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de que se pueda apreciar por Ustedes la vaguedad del mismo.

*Artículo 17.-La ejecución directa del acto por la Administración Pública del Distrito Federal, será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o cuales quiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público del distrito Federal.*

*En estos casos deberá hacerse un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si este estuviere presente en el lugar en tal momento, para que lo retire con sus propios medios; si este no estuviere presente, o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable que se le fijará al efecto, podrá procederse a la ejecución del acto que ordena su remoción quedando obligado el propietario, poseedor o tenedor a pagar los gastos de ejecución en que hubiere incurrido la Administración Pública del Distrito Federal.*

*Cuando el acto que se ejecute directamente fuere invalidado por autoridad competente, corresponderá a la Administración Pública del Distrito Federal restituir lo que hubiere cobrado de gastos de ejecución en los términos previstos por el Código Financiero del Distrito Federal.*

Con este trabajo de investigación podremos darnos cuenta que en el precepto legal que antecede, el legislador dejó lagunas, las cuales es necesario cubrir para no estar la autoridad administrativa en la posibilidad de violar una de las garantías individuales (garantía de audiencia) contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantía que por encontrarse en una Ley Federal, es un derecho de todos los habitantes de la República Mexicana, en cualquier proceso jurídico que formen parte y ante cualquier autoridad, en este caso ante la autoridad administrativa.

La laguna más importante que se debe cubrir es especificar que la Autoridad Administrativa para realizar la ejecución directa del acto, debió haber llevado a cabo el Procedimiento Administrativo correspondiente, y salvo en los casos en que exista inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la vida, la paz pública o el medio

ambiente, con apoyo de un perito se determinará el tiempo para que el particular lo retire por su cuenta o si no estuviese o se negare, la autoridad lo llevará a cabo quedando obligado a pagar los gastos de ejecución.

Como es nuestro conocimiento, el cumplimiento del Derecho comprende el manejo de la Carta Magna, Tratados Internacionales, Leyes, Reglamentos, Acuerdos, etc., para regular la conducta del hombre en sociedad, y derivado de la función, compromiso y obligación de nuestra carrera, Licenciatura en Derecho, la cual es procurar, proponer y luchar por que las leyes se apliquen conforme a derecho y con justicia. ¿Pero qué es justicia? Según Ulpiano, es dar perpetuamente a cada quien lo que le corresponde en todo tiempo y lugar, en lo personal agregaría tomar en cuenta su actuar y las consecuencias que ello causaría en un caso concreto.

Debemos de recordar que los ordenamientos jurídicos deben de ser inteligibles a la sociedad debido a que no todos son abogados, y debe ser sencilla para una correcta interpretación. Haciendo el análisis correspondiente fueron surgiendo las interrogantes siguientes:

¿Qué debemos entender por ejecución directa?, ¿Cuáles son los bienes del dominio público?, ¿Qué pasa con lo establecido en los artículos de la Carta Magna, en los cuales nos otorgan las garantías individuales?, ¿Cuál sería el plazo razonable o quien lo establece?, ¿Qué parámetros se toman en cuenta para determinar el plazo conveniente?

En la modificación que se propone es establecer el plazo y dar la opción de que el particular o la autoridad presenten un perito que determine el tiempo más conveniente dependiendo del tipo de obstáculo de que se trate, con lo cual se daría cumplimiento a lo establecido en nuestra ley suprema. Así también la razón de modificar parte del texto del presente artículo, es por que se encuentra desglosado en los artículos 18, 19 y 21 de la ley en cita, preceptos que al tenor literal señala:

*“Artículo 18.- También será admisible la ejecución directa por la Administración Pública del Distrito Federal, cuando se trate de obras o trabajos que correspondieran ejecutar al particular; y este no haya ejecutado dentro del plazo que al efecto le señale la autoridad, que será suficiente para llevar a cabo*

*dichas obras o trabajos, atendiendo a la naturaleza de los mismos. En tal caso deberá apercibirse previamente al propietario, poseedor o tenedor que resulte obligado a efectuar el trabajo, a fin de que exprese a lo que su derecho conviniere, dentro de los cinco días siguientes. Este término podrá ampliarse hasta 15 días en caso de no existir razones de urgencia."*

*"Artículo 19.- En caso de no existir causales que excluyan su responsabilidad o vencido el plazo señalado en el artículo 18 de esta Ley sin que haya ejecutado los trabajos o mediando razones de urgencia, la autoridad competente procederá directamente a la ejecución de los trabajos, con notificación del día y hora en que se realizarán."*

*"Artículo 21.- Los gastos de ejecución de los trabajos deberán ser cubiertos por los obligados al cumplimiento del acto, de acuerdo al costo o valor comprobando de los mismos; si el particular no está de acuerdo, se abrirá un procedimiento administrativo dando plena intervención al interesado a fin de ajustar el costo o el valor de los trabajos efectuados. El costo o valor de los trabajos así determinado tendrá carácter de crédito fiscal."*

Por lo que consideramos que sería más factible agregar los requisitos que hacen falta determinar para cubrir las lagunas que encuentro, con lo que la autoridad estaría cumpliendo sus obligaciones apegada a derecho y al particular se le respetarían sus derechos.

La propuesta que sugerimos es la siguiente: "La necesidad de modificar el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal".

## CAPITULO PRIMERO

### MARCO HISTORICO Y CONCEPTUAL

#### 1.1. MARCO HISTÓRICO.

- 1.1.1. ARTÍCULO 14 PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 1.1.2. LA REGULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ANTES DE 1994, EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 1.1.3. ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 1.2. MARCO CONCEPTUAL.

- 1.2.1. ACTO ADMINISTRATIVO.
- 1.2.2. PROCEDIMIENTO.
- 1.2.3. TÉRMINO.

# “LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTICULO 17 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”.

## CAPITULO PRIMERO

### MARCO HISTORICO Y CONCEPTUAL

#### 1.1. MARCO HISTORICO.

##### 1.1.1. ARTICULO 14 PARRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo en estudio ha originado un sin número de controversias, debido a su trascendente proyección sobre nuestro derecho, a pesar de que se han realizado múltiples análisis al citado precepto, en esta materia administrativa no se ha realizado con la suficiente amplitud.

Originalmente en 1856, en el Proyecto que fue presentado al Congreso Constituyente, el artículo se estableció de la siguiente manera: “ ... nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la Ley y exactamente aplicadas al caso”, en dicho proyecto pertenecía al numeral 26 y no al 14 como aparece actualmente.

Posteriormente en la Constitución de 1917, el precepto quedo de la siguiente manera:

“ A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

“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.

“En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada, por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.<sup>(1)</sup>

Si bien es cierto que se ha hecho un estudio del origen de este artículo, también lo es que la parte que nos interesa para este tema en estudio es el segundo párrafo del artículo vigente, ya que en él se establece la garantía del proceso legal.

En nuestro sistema legal mexicano la parte concerniente a garantizar el respeto al derecho de los particulares, no vincula sólo al Derecho Administrativo en su parte procedimental, sino fundamentalmente a nuestra Carta Magna en su artículo 14 en su segundo párrafo, que a letra dice:

“Artículo 14.- ...

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.”

La Suprema Corte de Justicia de la Unión, ha determinado que la autoridad administrativa debe sujetarse a esta garantía.

El maestro Ignacio Burgoa, explica que: “la garantía de audiencia en nuestro actual artículo 14 Constitucional, se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales y por último la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.

(1) ESCUDERO CARDENAS, Ignacio. El Proceso Administrativo. Algunos Aspectos Fundamentales. México 1959. p. 59.

El individuo encuentra en el segundo párrafo de dicho precepto, una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho". (2)

Es conveniente precisar que con la existencia de los conceptos de juicio y proceso de tribunales, así como las formalidades esenciales, suponen la existencia de un ordenamiento de tipo técnico.

Del estudio realizado a la garantía del debido proceso legal, se concluye que: la prohibición sólo subsiste en cuanto no se satisfagan entre otros requisitos que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, como lo es la oportuna notificación y la posibilidad de aprobar pruebas por el presunto afectado, exigencia que se deriva de la naturaleza del proceso. En este mismo segundo párrafo del artículo 14 constitucional encontramos la excepción que faculta el establecimiento del proceso administrativo, así también la obligación de instituirlo.

Las leyes que regulen el proceso deberán ser materialmente legislativas y expedidas por el órgano competente, aunque sean de carácter ordinario serán reglamentarias del segundo párrafo del precepto en estudio, razones por las que al estructurarse el proceso debe regular los mínimos a que obliga la garantía.

En la ejecutoria de fecha 10 de marzo de 1942, se afronta el problema de que si una ley secundaria es contraria al artículo 14 constitucional cuando no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado (S.J. de la F., tomo LXXI, pag. 4156. Amparo Cía. Industrial de Guadalajara). A lo que la Corte respondió: " Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la Ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes". Criterio que quedó precisado con la sentencia de fecha 22 de junio de 1944, en la revisión número 5990/43 de amparo interpuesto por María Soledad M. De Valdés (S. J. De la F., tomo LXXX, pag. 3819) (V. La garantía de audiencia y el artículo 14 constitucional. A. Noriega. Estudios de Derecho Público Contemporáneo, 1972)' . (3) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala: "Que aunque la ley del acto no

(2) ESCUDERO CARDENAS, Ignacio. Tesis. El Proceso Administrativo. Algunos Aspectos Fundamentales. México 1959 p. 60  
(3) FERT FRAGA, GABINO Derecho Administrativo. 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. p. 260 y 261

establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Amparo en Revisión 2655/61.

Algunos autores consideran que si con la emisión de un acto no se transgreden los derechos de los particulares, no hay razón por la cual cubrir la garantía de audiencia, pero a contrario sensu es conveniente otorgarla sin que esto implique reproducir el proceso judicial ante la autoridad administrativa. Debemos recordar que los derechos no son renunciables.

Antes de seguir señalando la obligatoriedad del cumplimiento de la citada garantía, tendremos que determinar como debemos entenderla, precisando que es como un juicio en el que se cumplen con todas y cada una de las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales cubren satisfactoriamente con las exigencias del precepto constitucional.

El artículo 14 constitucional, deberá aplicarse en todos los casos en que se afecte la esfera del particular, salvo las excepciones expresas en la misma ley. Así mismo y por las razones ya citadas, el acto administrativo que prive a un particular de su derecho debe de estar precedido de la garantía suficiente para su defensa del derecho impugnado.

Lo anterior ha sido considerado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitiendo diversas ejecutorias, entre ellas la siguiente:

'La garantía que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido de que cualquier acto de autoridad que implique afectación a los derechos individuales, debe de anteceder un procedimiento pero sin que sea preciso que la autoridad judicial sea indefectiblemente la que debe intervenir para resolver.' Sem. Jud. De la Fed. Tomo 35, pág. 1956. (4)

Al respecto podemos decir que un acto administrativo tiene el elemento motivo cuando exista previa y realmente la situación, legal o de hecho, previsto en la ley para provocar la actuación Administrativa; tiene que estar comprobados los antecedentes previstos por la ley y que ellos son suficientes para provocar el acto realizado, con la única excepción de las

(4) CFR. SERRA ROJAS, Andrés, et-al. Derecho Administrativo VI, 8ª Edición. Editorial Porrúa S A , México 1987 p 283

Facultades Discrecionales en aquellos casos en que la propia ley autoriza a que el funcionario actúe de acuerdo con su prudente arbitrio, para realizar lo que más conviene al interés colectivo. Con ello la autoridad estará cumpliendo con lo ordenado en la ley.

La forma constituye una garantía individual, al cubrir las formalidades esenciales del procedimiento, situación ordenada en el artículo 14 constitucional, lo anterior protege al particular en contra de los abusos o desviaciones del poder por parte de la autoridad administrativa, garantizando en un plano de igualdad el interés general y el particular.

El Lic. Narciso Bassols, expresa que: ' las formalidades esenciales del procedimiento se cumplen cuando las leyes que lo organizan reúnen los requisitos fundamentales, entre ellos que él afectado este notificado del contenido de la controversia, dando la oportunidad con ello de presentar defensas o que se compruebe lo que se sostiene, una vez agotada la tramitación se presenten a alegar lo que a su derecho convenga lo cual debe de concluir con la resolución que decida sobre la controversia, en su caso fijar la forma de cumplirse'. (5)

### 1.1.2.COMO SE REGULABA LA ACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ANTES DE 1994 EN EL DISTRITO FEDERAL.

En cuanto a la legislación administrativa, esta existe en todos los países y desde hace mucho tiempo se ha legislado sobre la materia, un ejemplo es ' la Ley española del 17 de julio de 1958, que ha pretendido reunir en una sola ley las normas de procedimiento aplicado a todos los departamentos ministeriales, tomando en cuenta que debe de reunir ciertos requisitos para satisfacer de una manera pronta y expedita las necesidades públicas sin olvidarse de las garantías del administrado, como podemos observar el procedimiento administrativo se caracteriza por la carencia de solemnidades.' (6) El Gobierno del Distrito Federal fue inspirado en el Distrito de Columbia', (7) mismo que se ubica dentro del

(5) CFR. RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. TESIS: El Procedimiento Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, p. 104 y 105

(6) CFR FRAGA., Gabino. Derecho Administrativo. 26ª Edición. Editorial Porrúa S A. México 1987 p. 258

(7) SERRA ROJAS., Andrés. Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Porrúa S A. México 1961 . p. 594

Estado llamado Maryland, recordemos que es en el Distrito de Columbia en donde se encuentra Washington como capital de los Estados Unidos de Norteamérica, es precisamente ahí en donde se encuentra la Casa Blanca. Por lo que tenemos de tener cuidado y no confundirnos con Washington como Estado integrante de Estados Unidos de Norteamérica.

La intervención de Fray Servando Teresa de Mier, fué decisiva, entre otras cosas por el enjuiciamiento de la estructura del mismo y la necesidad de su existencia, y si llegará a serlo la Ciudad de México, se le consideré como Capital Federal; Los distritos federales, como estructura político y administrativa se establecieron en los estados que tenían un régimen federal. Siendo el caso de México, que surgió el 20 de noviembre de 1824 como Distrito.

El 26 de marzo de 1903, el Distrito Federal fué dividido en trece municipalidades, derivado de la expedición de una ley de organización política, pero es hasta 1917, cuando en la Constitución en diversos de sus artículos señalan dicha división.

' El Departamento del Estado no tiene antecedentes históricos en el Derecho Mexicano, hasta el constituyente de 1917, cuando por un dictamen presentado por la Comisión Redactora en el Congreso Constituyente, en la sesión celebrada el 16 de enero de 1917, establecieron una diferencia entre los Secretarios, órganos político-administrativos y los que propuso el constituyente, que se encargarán de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados'. (8)

" El Gobierno del Distrito Federal en la Constitución de 1917 y en las reformas posteriores, se comprobó que en la organización del Distrito Federal, tenía grandes errores que eran necesarios superar. En abril de 1928, el Presidente Obregón envía una iniciativa la cual no aprobaron. Posteriormente en mayo del mismo año modifica su propuesta anterior la cual ahora si es aceptada". (9)

(8)CFR. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo 12ª Edición Editorial Porrúa S.A. México 1995 p 267

(9) SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo VI 8ª Edición Editorial Porrúa S.A. México 1987 p 560

Para entrar más a fondo y en específico a la regulación en materia administrativa en el Distrito Federal, se debe señalar que dentro de la organización administrativa centralizada, se encuentra el Gobierno del Distrito Federal - antes Departamento del Distrito Federal- el mismo tiene características especiales que lo distinguen de la Administración Pública Federal. El Constituyente de 1824, determinó que la residencia de los Poderes Federales debería ser en la Ciudad de México, en un círculo cuyo centro debería ser la Plaza Mayor de la ciudad y su radio de dos leguas. El Distrito Federal ha tenido diversas formas de ser administrado.

Por lo que en diciembre de 1928, se crea el Departamento del Distrito Federal, en 1929 se le denominó Departamento Central. Así mismo en diciembre de 1970, se publica la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, reformada en 1972. También en 1971 fue publicada la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sufriendo reformas en 1972.

“ En 1928, según la Constitución de 1917 los intereses locales estaban a cargo de un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y a una organización municipal de elección popular, lo anterior fué reformado, en lo concerniente al Gobierno del Distrito Federal y el régimen municipal, estableciéndose el sistema implantado por las leyes de 31 de diciembre de 1928; 31 de diciembre de 1941; 29 de diciembre de 1970 incluyendo sus reformas y adiciones; 29 de diciembre de 1972 y 29 de diciembre de 1978”. (10)

“Los Departamentos Administrativos, que han existido en nuestro país son los siguientes:

“25 de diciembre de 1917:

- 1.- Universidad de Bellas Artes.
- 2.- Salubridad Pública.
- 3.- Aprovisionamientos Generales Fabriles.
  
- 4.- Establecimientos y Aprovisionamientos Militares, y
- 5.- Contraloría.

(10) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1987 p. 191

"31 de diciembre de 1935:

- 1.- De Trabajo.
- 2.- Agrario.
- 3.- Salubridad Pública.
- 4.- Forestal, de Caza y Pesca.
- 5.- De Asuntos Indígenas,
- 6.- Educación Física, y
- 7.- Del Distrito Federal.

"31 de diciembre de 1939:

- 1.- Trabajo.
- 2.- Agrario.
- 3.- Salubridad Pública.
- 4.- Asuntos Indígenas.
- 5.- Marina Nacional.

"7 de diciembre de 1946:

"En esta se establecieron los Departamentos Agrarios y del Distrito Federal.

"En 1958:

- 1.- Asuntos Agrarios y Colonización y
- 2.- Del Turismo". (11)

Visto que se han consultado diversos tratadistas mexicanos, hemos considerado que el constituyente de 1917, señaló las características que deberían de reunir los titulares de los diversos Departamentos, en esa época, entre ellas las siguientes: los Jefes de Departamento eran órganos administrativos, no tenían obligación de informar al Congreso el estado que guardaban los asuntos de su Departamento, no tenían facultad de refrendo, incluso tenían tanta vaguedad los requisitos a

(11) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1995, p. 268.

reunir que parecía que hasta una persona de nacionalidad distinta a la nuestra, podría ser titular de dicho Departamento.

Desde hace tiempo se ha modificado el nombre del titular del Gobierno del Distrito Federal, teniendo entre estas modificaciones las siguientes: Regente, Gobernador y Primer Autoridad Administrativa; como podemos observar estas no coinciden con exactitud a las funciones y actividades que éste desarrolla. Su titular a partir de 1995, se conoce como Jefe del Distrito Federal.

Señalaremos a continuación la función más importante y primordial de la administración pública del Distrito Federal: la prestación del servicio público, consistente en la actividad organizada que se lleva a cabo conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, cuyo objetivo esencial es la satisfacción continúa, uniforme, regular, permanente de las necesidades de orden colectivo. Para cubrir el objetivo antes citado el Estado podrá otorgar concesiones a los particulares, sin que ello implique el Estado no vigilará su sana prestación del servicio concesionado.

Después de 1917, el Derecho Administrativo se ha ido modificando en relación con la actividad patrimonial del Estado por las prescripciones señaladas en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana. Además con la separación de la doctrina clásica, ha tenido un gran desarrollo lo cual trae facultades al Estado en sus relaciones con los particulares.

En 1929, se conocía como Departamento Central del Distrito Federal, continuando de esta manera hasta enero de 1945, convirtiéndose en Gobierno del Distrito Federal, pero en 1974 regresó a denominarse nuevamente Departamento. (12) La administración pública del Distrito Federal, se llevaba a cabo a través de un Departamento, que dependía directamente del Presidente de la República, por lo que se constituía como órgano centralizado, esto hasta octubre de 1993.(13) Tal modificación la podemos encontrar en los artículos 44, 73 fracción VI y 122 en la Constitución Mexicana de 1993.

(12) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1995, p. 336

(13) *Ibidem* p. 319.

Su régimen jurídico se encuentra consignado en la propia Constitución, que determina que estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la propia ley. La organización administrativa del Distrito Federal, se integrará por Unidades Administrativas Centralizadas entre ellas encontramos a los Secretaríos Generales, Oficialía Mayor, Contraloría, Tesorería y las Direcciones Generales. Así también tiene órganos administrativos Desconcentrados: Delegaciones (dependiendo de su circunscripción geográfica), Almacenes para los trabajadores del Departamento (ahora Gobierno), Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; siendo la Jefatura de Gobierno quien señala que relaciones debe de guardar con otras dependencias.

Los delegados eran nombrados y removidos por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, dotados de atribuciones Desconcentradas. Cabe hacer mención que actualmente en el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994), establece que los titulares de los órganos político-administrativos, antes delegados, serán nombrados por elección popular.

En cuanto a las fuentes del Derecho Administrativo, se ha discutido mucho si la costumbre forma parte de ellas, lo cual trae como resultado que los extraños a la Administración no pueden crear una costumbre obligatoria para la misma así como tampoco la pueden imponer a los particulares, debido a que la ley regula la competencia de los órganos administrativos. En donde posiblemente se pueda admitir la costumbre, es en la tramitación, lo anterior a falta de disposición legal detallada. No se considera como fuente debido a que la posesión de buena o mala fe, no causa prescripción, aunque los particulares manifiestan que así acostumbran hacerlo dependiendo de la circunferencia territorial.

En los últimos 10 años se han producido grandes cambios en la administración pública, por lo que es posible hablar de una vivencia descentralizante alentadora, para obtener los resultados deseados deberá tener como objetivo final adecuar a la realidad las estructuras formales, procedimientos administrativos y los comportamientos políticos de apoyo.

Dentro de estos cambios podemos hablar de Reforma Administrativa, sistema de planificación nacional, participación estadual (estatal), desarrollo integral y planificación democrática así como desarrollo regional.

En materia administrativa encontramos, como ya señalamos en el párrafo que antecede, la Reforma Administrativa, siendo ésta el "proceso permanente, programado, deliberado y participativo de adaptación de los sistemas, estructuras, funcionamiento y procedimientos de las dependencias y entidades del poder Ejecutivo Federal, así como el comportamiento administrativo de los servidores públicos al adecuado cumplimiento de los objetivos que instrumentan y conducen el desarrollo integral del país". (14)

Es conveniente señalar que fué creada para abarcar hasta el mínimo nivel del escalafón de los servidores públicos, con la intención de que la actividad realizada por los mismos sea con mayor coordinación, responsabilidad, control y con apego al marco legal, a la eficiencia, eficacia y por último pertinencia.

Esta acción político-administrativa, en su estrategia contempla el obtener mayor productividad y eficacia de las unidades administrativas, del equipo, recursos y de igual manera concientizar y provocar el elemento humano.

En países como Estados Unidos, Francia, Brasil, Japón, Venezuela, Inglaterra, Pakistan, China, U.R.S.S. ya se había emprendido dicha reforma.

En México esta no se llevaba a cabo totalmente, y es "a partir de 1976 que dicha actividad se ha expandido con mejores resultados ayudándose entre otras cosas con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con una nueva sectorización de actividades, desconcentración y descentralización de las unidades administrativas federales regionales, la reforma de ventanilla, que consiste en mejorar el trato con los particulares, reformas al poder judicial en 1995 y al Gobierno del Distrito Federal (1994, 1995 y 1997)".(15)

(14) Glosario de Términos Administrativos Editorial Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1982 p.136.

(15) CFR ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1995, p. 388.

Asimismo la ley clasifica las atribuciones correspondientes al Gobierno del Distrito Federal, entre ellas la concerniente a este tema de investigación, la materia administrativa, de igual forma señala las actividades que le confieren, tal vez la más importante, el "servicio público", entendamos como tal a la actividad organizada realizada conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, que tiene como finalidad satisfacer los interés colectivos por encima de los particulares, algunos servicios se concesionan a personas morales o físicas siempre y cuando sean de nacionalidad mexicana y bajo la supervisión del Gobierno, cabe hacer mención que no hay concesiones definitivas todas tienen una caducidad.

En esta materia, nuestro país tiene un vacío en la legislación positiva, por lo que es conveniente señalar algunos elementos necesarios para poder explicar la necesidad de una modificación en la legislación local; debe ser el resultado de una combinación de intereses tanto colectivos como privados, el primero debe de buscar a través de los medios legales que la autoridad vigile el exacto cumplimiento de las leyes por los particulares consiguiendo de esa manera satisfacer las necesidades colectivas, y los segundos, cuidar que en el afán de buscar la satisfacción colectiva, no haya menoscabo en los derechos de los particulares, en el caso que nos ocupa la garantía de audiencia.

También debe regularizar las formalidades de cómo se llevará a cabo la ejecución y revisión de los actos de administración, así como la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones dirigidas a los actos definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de administración activa, es decir, la ley debe regular el procedimiento administrativo y el procedimiento contenciosos administrativo.

Las sanciones disciplinarias que se apliquen cuando se omitan algunas medidas de control interno para el buen orden administrativo y respeto de las garantías del administrado, se encuentran previstas en diversas legislaciones, tales como el Código Fiscal de la Federación en su artículo 228, el cual establece como causa de nulidad "la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado".

La Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica con ello se violan las

Garantías Individuales del interesado (Jurisprudencia de la S. C. De J. 1917-1965, Segunda Sala, tesis. 213). (16)

### 1.1.3. ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para poder hacer una crítica al precepto legal en estudio, tenemos que hacer un recuento de las necesidades que existían en ese momento para su creación, no olvidemos que la sociedad es un ente dinámico, por lo que sus necesidades se van modificando. En lo investigado encontramos que ' derivado de la reforma al artículo 122 fracción IV Inciso "G" renglón cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de octubre de 1993), la cual otorga facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para emitir leyes en materia administrativa, por lo que el día 19 de diciembre de 1995, fue publicada la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, misma que entró en vigor el día veintidós del mismo mes y año de su publicación, excepto los artículos 89 y 90 que entraron en vigor hasta el 1º de julio de 1996'. (17)

Entrando al fondo del asunto que nos ocupa, el artículo 17 de la ley en estudio se encuentra dentro del Capítulo Segundo, denominado " De la Eficacia y Ejecutividad del Acto Administrativo".

Cabe hacer mención que el legislador copió de la doctrina argentina la palabra ejecutorio, aunque aquí en México no tiene tal carácter como lo podemos apreciar en los artículos 14, 17 y 18 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al hablar de ejecución y acto ejecutivo.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, (publicada el 8 de noviembre de 1995, en el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), en donde se señala que al ser la sociedad capitalina a fines de este siglo, una sociedad plural y compleja, se convierte en más

(16)) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª Edición Editorial Porrúa S.A. México 1987 p. 259.

(17) CFR. ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas. 4ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999 p. 337.

demandante en todo lo relativo a la administración, exigiendo además se regule con los principios de legalidad, simplificación, transparencia y racionalidad. Así también hablan los legisladores de que las exigencias de esta sociedad son muchas ya que se encuentra integrada por ocho millones de capitalinos, manifestando que con la existencia de dicha ley se proporcionaría la institucionalización de una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública Local. (18)

En relación a las garantías consagradas en nuestra Carta Magna, en específico los artículos 14 y 16, indican que no deben sufrir ningún menoscabo los individuos, ya que se establece la obligación de agotar todas las formalidades de un Procedimiento previo a cualquier actuación por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, como señalaremos no es así, debido a la vaguedad en el artículo en estudio, al no señalar un plazo fijo así como tampoco quien debe establecerlo y bajo que criterios se hará.

De igual modo se ha aclarado que los principios bajo los cuales se creo esta ley son los siguientes:

- 'Principio de Unidad. Relativo a la necesidad de un procedimiento uniforme y general.
- 'Principio In Dubio Pro Actione. Referente a la acción de los gobernados y la decisión sobre el fondo del Procedimiento Administrativo.
- 'Principio de Certidumbre. El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada, obligándose la autoridad a iniciar a la actividad correspondiente.
- 'Principio de Simplificación. Reducción y clarificación de los trámites a realizar ante las diversas autoridades.

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas. 4ª Edición. Editorial Porrúa S A México 1999 p. 343 y 344

- 'Principio de Competencia. Las autoridades deben de sustentar sus atribuciones.
- 'Principio de Legitimación. Legitima el interés sólo a quien le corresponde, así como también la regulación de la representación del órgano de la administración.
- 'Principio de Audiencia. A pesar de la rapidez con que se lleve un procedimiento, deben de respetarse las condiciones mínimas para la defensa de los particulares, lo cual consiste en un factor indispensable en cualquier procedimiento, para que el mismo sea apegado a derecho.
- 'Principio de Agilidad. Establece términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa.
- 'Principio de Precisión. Garantiza la seguridad jurídica de los gobernados.
- 'Principio de Legalidad. Exige el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. (artículo 14 y 16 de la Constitución Mexicana).
- 'Principio de Transparencia. Contemplar diversas normas jurídicas con la intención de garantizar los actos que se emitan por la Administración Pública del Distrito Federal.
- 'Principio de Imparcialidad. Verificar que los servidores públicos impartan sus funciones con imparcialidad, por tal razón también esta ley norma las excusas, impedimentos y recusaciones.
- 'Principio de Afirmativa Ficta como Efecto del Silencio Administrativo. Ante la omisión de un acto por parte de la autoridad, en los términos previamente establecido se entenderá que la autoridad resuelve en sentido afirmativo, o también la negativa ficta, se da cuando en la solicitud realizada por un particular es relativa a la salubridad general, o aquellas que pongan en peligro la seguridad, tranquilidad y el orden público.
- 'Principio de Publicidad. Se refiere al acceso oportuno y eficaz a los expedientes respectivos, garantizándose la publicación de los actos emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción a los relacionados con la defensa y seguridad nacional.

- 'Principio de buena fe. Las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados se entenderán como apegados a la verdad.
- 'Principio de Gratuidad. Con excepción de la expedición de Licencias, permisos o autorizaciones cuyos costos se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación respectivamente, todos los demás actos se entienden sin costo al particular. Este principio como podemos ver no se aplica al numeral 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ya que señala los gastos de ejecución, sin precisar que es lo que encierran dichos gastos.' (19)

Entre los comentarios que realizan diversos doctos como Miguel Acosta Romero, y con él cual estamos de acuerdo señala que "el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es inútil, en virtud de que esta ley tiene carácter supletorio" (20)

En específico sus comentarios van dirigidos a la regulación del procedimiento que se lleva a cabo para la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, previamente a la interposición de los medios de defensa por el particular, establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

El maestro Jesús González Pérez, establece que:" El artículo 17, segundo párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se refiere al plazo razonable que se le fijará, y el artículo 18 al plazo que al efecto se señale para llevar a cabo las obras y trabajos ateniendo a la naturaleza de los mismos. Por tal motivo habrá de tenerse en cuenta, además de la importancia de las obras que han de ejecutarse, el interés que se trata de conseguir. Por lo que esta justificada la urgencia y sumariedad cuando se trata de la adopción de medidas urgentes para prevenir un peligro en la vía pública, dado el grave peligro en la vía pública, advertido para la seguridad de los viandantes". (21)

(19) CFR ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas. 4ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999 p. 345-347

(20) Ibidem, p. 365.

Al parecer se deja al libre arbitrio de los particulares o de las autoridades, lo cual no puede ser posible, ya que al constituir una laguna ocasionaría que alguna de las partes transgrediera los derechos u obligaciones del otro.

## 1.2. MARCO CONCEPTUAL.

### 1.2.1. ACTO ADMINISTRATIVO.

Para estar en posibilidades de explicar los conceptos siguientes, en primer lugar tendremos que entender que es la administración, así tenemos que Busto, la define como “el conjunto de los servicios destinados a ayudar bajo el impulso del gobierno, a la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos que tiene por objeto precisar un beneficio al estado, proteger sus intereses o mantener en sus justos límites el ejercicio de las libertades públicas”. (22) Más adelante el mismo autor señala, que dentro de las atribuciones de la administración pública se encuentran la implantación de reglamentos generales o especiales que completan la ley, prescribe las medidas conducentes a este propósito, ejerce tutela, castiga delitos, reprime controversias, anula la legislación contrario al interés general, recaba los impuestos, ejecuta las obras públicas, examina las reclamaciones, que le presentan, practica el derecho en cuestiones jurídicas, juzgan las respuestas a sus actos y protege el interés público. (23)

Nos proponemos llegar aquí al concepto, aplicable dentro del Derecho Mexicano, sobre el acto administrativo, para estar en la posibilidad de analizar con posterioridad sus elementos y todas sus características.

A través del acto administrativo se exterioriza la función administrativa que realiza el Estado, que tiene por efecto crear, modificar o extinguir el orden jurídico existente. Históricamente constituyen una evolución conceptual de lo que en otra época fueron llamados actos del Rey, actos de la Corona o actos del Fisco.

En Europa Occidental – Francia exactamente – desde principios del presente siglo, surgió la necesidad de crear una teoría general de los

(22) GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Editorial Harla S.A. de C. V. México 1985. p.231.

(23) Idem.

actos jurídicos y los esfuerzos de su elaboración, la misma ha tenido un excelente desarrollo, en donde encontramos que el Derecho Civil ha contribuido, lo que se percibe en México en sus códigos civiles (Distrito Federal y estatales).

Existen diversos conceptos de acto administrativo, entre ellos: "como la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas consecuencias jurídicas para casos particulares específicamente determinados"<sup>(24)</sup>, la voluntad de la autoridad competente para emitir el acto administrativo, no deberá tener vicios, tales como el error, dolo o violencia; de igual forma deberá ajustarse a los requisitos procedimentales para su emisión, ya sean órganos unitarios o colegiados. Su objeto debe ser lícito, determinado o determinable y estar previsto en algunas de las hipótesis normativas; no podrá contravenir el orden público, ni ser incongruente con el ejercicio de la función administrativa y debe estar fundado y motivado.

Otro concepto es el que nos da el maestro Narciso Sánchez G., acto administrativo es aquella manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de atribuciones legales, y que tiende a crear y reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del ejecutivo del Estado. <sup>(25)</sup>

Podemos decir que el acto administrativo es la forma dinámica en la que actúa el Estado a través de las personas físicas, su actuar deberá ser basado en nuestra Constitución General, en caso contrario podrán ejercitarse diversos medios de defensa tales como el Juicio de Amparo en Materia Administrativa, recursos administrativos, entre otros.

En cuanto a la finalidad, la doctrina establece que deberá estar referida a un interés general conforme a Derecho y dentro de la competencia legalmente señalada a través de los actos expresamente previstos en el

(24) Glosario de Términos Administrativos Editorial de la Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982p. 28.

(25) SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1998. p.321.

sistema normativo. Los actos administrativos más importantes que realiza el órgano Ejecutivo del Gobierno del Estado en el ejercicio de las atribuciones administrativas, son los siguientes: actos jurídicos, de autoridad, de gestión, unilaterales o simples, plurilaterales, complejos o colectivos, colegiados, extensivos, externos normados o reglados y discrecionales.

Para que una resolución sea emitida de conformidad con la ley reglamentaria, el acto tiene que estar precedido por una serie de formalidades e información para poder guiar la decisión. Cabe precisar que los actos emitidos por la autoridad administrativa no siempre son imperativos, por ejemplo las que tiene relación con el patrimonio, pero son los actos imperativos los que tienen importancia debido a que afectan a los particulares en su situación jurídica, como lo es el caso que nos ocupa.

García Entería, señala que el acto administrativo debe ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de llegar al mismo procedimiento determinado.  
(26)

Dentro de la clasificación de los actos administrativos, existen los que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares, en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unos o de otros, como en el caso de los padrones de catastro, etc.(27)

Recordemos que por su naturaleza se clasificará en actos materiales y actos jurídicos, siendo estos últimos los que engendran consecuencias jurídicas. Por la relación que guarda con al voluntad creadora, tenemos al acto obligatorio y al discrecional, entendiendo por el acto obligatorio aquel que constituye la ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación de la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. La misma determina que autoridad debe actuar, si debe hacerlo, y como, señalando condiciones

(26) GONZALEZ PEREZ , Jesús. Derecho procesal Administrativo Hispanoamericano, Edit. Temis, S.A. Columbia, 1985. p. 356.  
(27) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 26ª Edición, Edit. Porrúa S.A. , México 1987, p. 241.

previas que se deben presentar, tratando de no dejar que el agente actúe con apreciación subjetiva. En la jurisprudencia de los Estados Unidos de América se les conoce como actos magisteriales. (28).

En 1812, por primera vez en Francia es en donde se escucha la voz de acto administrativo, señalando que se trata de una voluntad de la autoridad administrativa, es una acción que tiene relación con sus efectos. (29)

Así también la doctrina en Derecho Francés, determina que el análisis del acto en estudio, parte desde las relaciones entre situaciones objetivas de derecho público y privado, resumiendo que se trata del fruto del juego de tres elementos la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del creador del acto.

El maestro Bielsa también hace una definición al acto administrativo, "es la decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares".(30) Entre las características que él señala, es que deben de emanar de una administración pública la cual debe ir dirigida a un fin o propósito concreto, deberá considerar uno o más casos pero al mismo tiempo de una manera individual, haciéndolo de esta manera especial, y si a su vez los considera como una pluralidad, declara así su generalidad.

Asimismo la autoridad en ejercicio de sus funciones, es el órgano generador del acto dentro de la esfera jurídica del derecho público, lo anterior debe de relacionarse con los derechos o deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares

Otros autores lo señalan como la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente , en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u

(28) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 26ª Edición, Edit. Porrúa S.A., México 1987. p.261

(29) SANCHEZ GOMEZ, Narciso Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A.. México 1998. p

(30) MARGAIN MANAOTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997. p. 86

obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Jorge Olivera T., señala que el acto administrativo se compone de tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material, precisándolos de la siguiente manera: será objetivo con la declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa; subjetivo, al ser emanado de un órgano administrativo y por último material al ser producto de la potestad administrativa que en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho. (31)

A continuación se desglosará parte por parte, el concepto arriba citado, con la finalidad de tener una mejor comprensión, y diremos que la existencia de una decisión unilateral es debido a que emana de un titular del órgano de la administración así como su ejecución, en lo relativo a la expresión externa de la voluntad, de igual manera es llevada a cabo unilateralmente. Según el Derecho Público es por el uso de una técnica unilateral autoritaria.

Ambas –decisión y voluntad- son emitidas por el titular de un órgano administrativo competente, usando su potestad legalmente fundada, por ejemplo en la concesión de un servicio público se crean derechos personalísimos y concretos al concesionario así como una situación jurídica general para el usuario.

En cuanto a la ejecutividad, la doctrina declara que tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo. En relación a la primera, tenemos que puede entenderse en dos sentidos:

1º.- El acto tiene ejecución y ejecutividad, la doctrina no expresa específicamente que deberá entenderse por ejecución forzosa, pero señala que la ejecutividad es la potestad necesaria para que cuando no se cumpla voluntariamente un acto por el sujeto pasivo pueda la autoridad exigir su cumplimiento coactivamente, lo cual puede llevar a cabo la autoridad administrativa sin necesidad del poder judicial, por ejemplo un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, etc.

(31) SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1998 p. 323.

2°.- Que ha causado ejecutoria, es decir, que ya no es posible interponer ningún medio de impugnación, en Teoría General del Derecho, significa que las actuaciones adquieren firmeza, no son susceptibles a ningún recurso.

La característica anterior no encuadra dentro del acto administrativo, debido a que este puede sufrir modificaciones, lo cual puede suceder a través de los medios de impugnación en procedimientos administrativos o bien judiciales. Pero como en toda regla hay una excepción, pocos son los actos que no se pueden impugnar, un ejemplo es el acto por el cual se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el cual no procede ni siquiera el Juicio de Amparo. (artículo 33 de la Carta Magna).

En nuestra opinión este es el concepto más cercano para poder señalar las características del acto administrativo, ya que en primer término debemos entender en que consiste y como se conforma, para posteriormente determinar nuestro objetivo del tema en estudio.

Es conveniente precisar que a pesar de todos los conceptos antes mencionados, no hay un consenso en el cual la doctrina coincida con un concepto en general.

El maestro Serra Rojas señala las siguientes características:

- a) Es un acto de Derecho Público.
- b) Una decisión ejecutoria;
- c) Emanada de una autoridad administrativa;
- d) Es unilateral y concreto;
- e) Se crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva;
- f) Sirve para la satisfacción del interés general.

El maestro Narciso Sánchez, agrega diciendo que emana de la administración pública sometida al derecho administrativo, de igual forma es una decisión ejecutoria no contenciosa.

Una vez analizado con anterioridad se estará ante la existencia plena de un acto administrativo, diferenciando de otros actos que emita el Estado

### 1.2.2.PROCEDIMIENTO.

Existe siempre un gran debate consistente en determinar que es proceso y que procedimiento, cual es integrante del otro, y para estar en posibilidades de responder la incógnita señalada, consideramos pertinente dar un concepto de ambos señalando sus diferencias.

"Proceso.- Es toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.

"Procedimiento.- Son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, o el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso." (32)

Lo anterior ha sido tomado de la Teoría Procesal Civil, lo cual se hace extensiva a la materia administrativa, gracias a lo que podemos especificar que el procedimiento es parte integrante de un proceso, dicho en otras palabras el procedimiento nos va a precisar los elementos necesarios para obtener la satisfacción de un proceso, alcanzando las pretensiones planteadas, es decir la respuesta a una controversia o conflicto.

Anteriormente se les consideraba como sinónimos pero de acuerdo a los avances en el campo jurídico en Derecho Administrativo Mexicano, se ha determinado, como ya hemos visto que existen diferencias entre ellos.

Otro concepto en general que se le ha dado a proceso es el siguiente: "Conjunto de actos y acontecimientos, realizaciones del ser, que se

(32) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo VI. 8ª Edición Editorial Porrúa S.A.: México 1977 p. 270 y271.

sucedan a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad". (33)

Doctrinariamente el Derecho Procesal considera al ' proceso como un concepto teleológico que se refiere a las causas finales de los actos del Estado. Mientras que el procedimiento administrativo es un concepto formal que se refiere a la forma o manera de cómo se desenvuelve el proceso' .(34)

Por otra parte el maestro Miguel Acosta Romero, señala al proceso como aquel que se realiza ante los Organos del poder Judicial y ante aquellos órganos del Poder Administrativo que solucionan conflictos, en nuestro tema de interés es el que se lleva a cabo ante los órganos administrativos.

Por su parte el maestro Narciso Sánchez Gómez, diferencia al proceso administrativo del procedimiento administrativo, estableciendo que el primero consiste en el juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativo que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas llegado el caso. Así mismo señala que existe una serie de actos que se llevan a cabo ante un Tribunal en donde la autoridad administrativa puede ser cualquiera de las dos partes en el mismo en donde para poder resolver la controversia tendrá que aplicarse las leyes o reglamentos relativos a esta materia

El maestro Alfonso Nava Negrete, define al Procedimiento Administrativo como el ' medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa' .(35)

López Nieto y Mallo Francisco definen al Procedimiento Administrativo como "el cauce legal que los órganos de la administración se ven

(33) ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General Del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S A México 1995 p 814.

(34) SANCHEZ GOMEZ, Narciso Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S A. de C.V. México 1998 p 359

(35) *Ibidem* p.356 y 357.

obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos".<sup>(36)</sup> Como podrá observarse este concepto es de los más sencillos pero completo.

Consideramos importante destacar que en un inicio se apoyaban de procedimientos judiciales para resolver controversias en esta materia, lo que ha ido modificándose y perfeccionando a través del tiempo, es decir, se ha creado una codificación específica, con sus propios principios y objetivos públicos, un ejemplo claro de esto ' en nuestro país es el Estado de México que desde 1997 tiene un Código de Procedimientos Administrativos; la Ley Federal de Procedimientos Administrativos se creó el 4 de agosto de 1994; la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en 1995 y por último en Chihuahua el Código Federal Administrativo fué publicado en 1960' .<sup>(37)</sup>

En términos generales y tomando lo más importante de los conceptos antes citados, resumiremos definiendo al proceso administrativo como una serie o sucesión de actos que se realizan mediante la intervención de un órgano jurisdiccional, los cuales tienen por objeto establecer el derecho en un conflicto jurídico, que fué creado por el acto de la autoridad administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular, por haber infringido aquella, en el ejercicio de su función material la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.

Derivado de lo anterior diremos que el procedimiento es la forma previamente establecida en las leyes y reglamentos de la materia, de cómo se va a llegar a la solución del conflicto, siendo todos los pasos señalados lo que integra al proceso.

### 1.2.3. TÉRMINO.

Es importante hacer la diferenciación entre término y plazo, debido a que en nuestro tema de investigación, proponemos se especifique un plazo

<sup>(36)</sup> SANCHEZ, GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México 1998. p 358.

<sup>(37)</sup> Ibidem p. 358.

fijo para la ejecución directa del acto por parte de la autoridad administrativa.

Para efectos de esta materia debemos entender por término el "momento en que un acto jurídico debe comenzar o dejar de producir sus efectos".

(38) Del análisis de los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los estudiosos del derecho han resumido que los conceptos plazo y términos son sinónimos lo que resulta incorrecto, ya que entre ellos existen distinciones por las cuales no se les puede considerar como sinónimos.

"Plazo.- Período de tiempo que se fija para que validamente se pueda realizar la actividad procedimental." (39)

"Término.- Espacio de tiempo que se concede a las partes para la realización de los actos procedimentales".(40)

Así también es un "acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o extingan los efectos de un acto jurídico, este puede ser suspensivo (suspende los efectos) o extensivo (los extingue)".(41)

Alcalá Zamora y Castillo, señala que la diferencia entre ambos es que el plazo encierra un período de tiempo, por lo general son días, los que pueden variar a un plazo mayor o menor, con el objeto de poder entender la idea a los inferiores de un día. Y término, significa tan sólo un punto de tiempo para el comienzo de determinado acto, por ejemplo la celebración de una audiencia.(42)

(38)Glosario, de Términos Administrativos. Editorial de la Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1982, p.152.

(39) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1994. p. 104-107.

(40) Glosario, de Términos Administrativos. Editorial de la Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1982, p.28.

(41) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob.cit. p. 58

(42)Ibidem p. 106.

## CAPITULO SEGUNDO

### MARCO LEGAL

- 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.2. LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO.
- 2.3. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.
- 2.4. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 2.5. LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 2.6. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

## CAPITULO SEGUNDO

### MARCO LEGAL

#### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se pudo observar en el Capítulo anterior se dieron diferentes conceptos de los términos que se utilizaran en este tema de investigación; ahora toca el turno al marco legal, que debe existir en toda sociedad ya que es éste el que va a marcar los derechos y obligaciones de quienes la integramos, y para continuar analizaremos la forma de como se contempla en las diferentes legislaciones que rigen al Distrito Federal, iniciando con nuestra Carta Magna, que al tener un carácter Federal, rige al Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el máximo ordenamiento jurídico, y de acuerdo a lo que establece Kelsen, jurista alemán, no puede ni debe haber ninguna ley inferior que se sobreponga a lo establecido en la Carta Magna, por lo que las Garantías Individuales consagradas en la misma, tienen que ser respetadas por todas las demás leyes y autoridades existentes, entre las garantías y para el tema en estudio, encontramos a las garantías de audiencia y de legalidad, plasmadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana, respectivamente.

Recordemos que la Constitución de 1917, es la expresión jurídica del pueblo mexicano, en la misma destacan sus deseos de aspiración a la justicia social y libertad de la mayoría de los mexicanos, teniendo como finalidad regir con eficacia a la Nación, y en 1924 estando como Presidente de la República Plutarco Elías Calles (1924-1928), se da la transmisión del poder y de las reglas fundamentales de operación del país, sentándose las reglas para que el poder público se organice y opere con normalidad, y la sociedad pueda ocuparse de atender necesidades económicas.<sup>(32)</sup>

(32) Cortiñas Pelaez, León. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1994. p 226 y 227.

El numeral 14 segundo párrafo, de nuestra Carta Magna, al tenor literal señala:

" Artículo 14.- ...

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."

Pero ¿qué es exactamente lo que quiso decir el Constituyente al plasmar lo anterior? En primer lugar debemos comprender el momento histórico que prevalecía en esa época, lo que llevo al Congreso a buscar la forma de cubrir la necesidad de conservar un equilibrio entre gobernados y gobernador, es decir, que no hubiese desigualdad. La respuesta que consideramos que prevalece hasta nuestros días, siendo la siguiente: imponer la obligatoriedad a cualquier autoridad en cualquier materia de respetar el derecho que tiene cada individuo de ser escuchado en juicio para poder ofrecer pruebas de su dicho y defenderse, así también evitar las arbitrariedades que puedan cometer las autoridades, tales como imparcialidad, la falta de emplazamiento a juicio, que no se de la pronta y expedita impartición de justicia, entre otras. Esto es lo que todos debemos entender como garantía de audiencia.

En relación al artículo 16 constitucional, en su primer párrafo señala:

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesión, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En cuanto a la motivación y fundamentación debe entenderse por la primera que ha de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, es decir, que se configuren las hipótesis normativas que se indiquen, en otras palabras es la fundamentación.

Con lo anterior encontramos de manera directa respaldada la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 del mismo ordenamiento legal.

Este precepto nos manifiesta la garantía de legalidad, misma que da los requisitos que deben de cumplir todas las autoridades al emitir un acto que afecte a los particulares en su esfera jurídica.

Como a toda regla existe una excepción, contamos solamente con un solo precepto constitucional que autoriza al poder público para hacer abandonar el territorio nacional a un extranjero sin necesidad de un juicio previo, es decir, aún cuando haya privación de derechos, por ejemplo la garantía de audiencia, dicho artículo es el 33 Constitucional. El mismo artículo nos señala específicamente que la causa que origina que el Ejecutivo haga abandonar el país a un extranjero, es que considere inconveniente su permanencia en el Estado Mexicano. Cabe precisar que lo anterior no implica que no pueda recurrir al Juicio de Amparo.

En el artículo 27 constitucional, en su cuarto párrafo, da la facultad a los legisladores para la creación de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, así como para la ejecución de obras públicas, entre otras cosas. Señala los bienes que son propiedad de la Nación, considerando también las aguas pertenecientes a nuestro territorio. Este artículo es muy importante debido a que la distribución y planeación de los bienes se regirán por este artículo y sus leyes reglamentarias, luego entonces también el respeto que debe darse a las áreas comunes ya sean propiedad Federal o del Distrito Federal, lo anterior derivado de que forman parte del patrimonio nacional.

Por otro lado, en nuestro derecho la ejecución de los actos de la administración se funda, en la facultad que tiene el Presidente de la República, para ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, la cual encontramos plasmada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo esta obligado a reconocer la creación del poder administrativo con sus facultades y su ejercicio.

## 2.2. LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PUBLICO.

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996, la cual es de orden Federal, en su Libro Primero del Régimen Patrimonial, Título Primero, Capítulo I, denominado Disposiciones Generales, en el artículo cuarto señala de que manera se compone el patrimonio nacional, precisando que existen dos clasificaciones de bienes una de ellas es bienes de dominio público y la otra bienes del dominio privado, siendo los primeros los que vamos analizar para complementar nuestro tema en estudio. Posteriormente en el Título Segundo que lleva por nombre Del Patrimonio del Distrito Federal, en su Capítulo II, De los Bienes del Dominio Público, hace un listado de los mismos y entre los cuales encontramos los bienes de uso común.

Más adelante en este ordenamiento da las características de los bienes del dominio público, señalando las siguientes: inalienables, imprescriptibles e inembargables, no se pueden sujetar a gravamen alguno o afectación, características que le permiten conservar y continuar con su finalidad, que sigan siendo áreas de uso común es decir del disfrute y goce de todos.

Pero ¿qué son los bienes de uso común, de los cuales hemos hablado tanto?, esta ley precisa que debemos entender que son todos aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Como podemos observar un área de uso común no puede ser utilizada o aprovechada por una sola persona ya que es propiedad de todos y cada uno de los habitantes de nuestra ciudad, como es el caso que nos ocupa.

Así también estamos seguros que deben de existir tanto medidas de seguridad como sanciones para prevenir que algún particular o persona moral se apropie de un área que no le corresponde y que afecte los derechos del interés general, cambiando el uso de las áreas citadas por un uso particular, por ejemplo en un estacionamiento en condominio, áreas verdes, etc., y en el supuesto de que lo hiciera, el infractor fuere sancionado equitativamente o de manera proporción a la falta

administrativa cometida, además de restituir al Estado el inmueble indebidamente ocupado.

En el numeral 20 del mismo ordenamiento jurídico, encontramos que de igual forma las plazas, calles, avenidas viaductos, paseos, jardines y parques públicos que no pertenezcan a la Federación y se encuentren dentro del territorio que comprende al Distrito Federal, formaran parte de éste último.

Es importante señalar que los bienes del dominio público que sufran una desincorporación previo acuerdo, podrán ser enajenadas, siempre y cuando se cubran los requisitos previamente establecidos en las leyes y reglamentos de la materia.

Todo lo relacionado a los bienes del dominio público que se encuentren ubicados dentro del territorio del Distrito Federal estarán sujetos a la jurisdicción y competencia de los órganos locales ( Distrito Federal). A este respecto encontramos que el artículo 32 de Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, delega al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Oficialía Mayor, a las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás Organos Desconcentrados así como a las personas que usen o tengan a su cuidado bienes del dominio público, las siguientes atribuciones: ejercer actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles del Distrito Federal.

De lo anterior se desprenden las facultades de las autoridades antes señaladas para cuidar se respete el uso común de las áreas destinadas a ese fin, así mismo son estas autoridades a las que los particulares deberán acudir para manifestar cualquier anomalía.

Cabe precisar que es la Oficialía Mayor y la Contraloría quienes fungirán como órganos de vigilancia, para que las demás autoridades tengan como obligación conservar el uso común de los bienes del dominio público cumplan con dicha y que función con estricto apego a derecho.

En el Capítulo III, De los Permisos Administrativos, como su nombre lo indica, es la posibilidad de que la administración otorgue un Permiso Administrativo Temporal Revocable, para que una persona moral o física tenga el uso de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, ya sean

del dominio público o del dominio privado. Es preciso señalar que dichos permisos sólo son de uso, que en estos bienes no opera la prescripción por lo tanto no significan transmisión de dominio, en otras palabras que aunque el uso este a cargo de un particular no significa que sea de su propiedad, dichos permisos tendrán como vigencia de uno a diez años máximo.

Ahora bien, el uso por el cual se solicite este permiso deberá tener como finalidad la asistencia privada o desarrollo de actividades educativas o deportivas, que tengan un beneficio a la comunidad en general, y si se trata de actividades comerciales o de lucro, se condiciona a que la prórroga del permiso no deberá exceder a dos veces el plazo original.

Así también estos permisos tienen causas de extinción, entre las que encontramos el vencimiento del término, renuncia del permisionario, desaparición de la finalidad o del bien, nulidad, revocación, las especificadas en el permiso o cualquier otra que la autoridad competente considere haga imposible o inconveniente su continuación.

El Capítulo V, de las Recuperaciones Administrativas y Judiciales, lo consideramos importante para nuestro tema de investigación, debido a que trata de la ejecución directa del acto administrativo para la Recuperación Administrativa de los Bienes Inmuebles Propiedad del Distrito Federal; este Capítulo comprende el artículo 112, el cual es muy claro al precisar que para la recuperación y la posesión de los bienes del dominio público, tendrá que sujetarse a ciertas reglas, consistentes en un procedimiento administrativo correspondiente a cada caso, por lo que con lo establecido en esta ley como en otras disposiciones legales aplicables, proponemos que se regule correctamente la ejecución directa del acto administrativo y deje de establecerse con tanta ambigüedad como hasta el momento se realiza.

Hemos hablado de cómo se compone el patrimonio del Distrito Federal, cuales son bienes del dominio público, de la existencia de un Permiso Administrativo Temporal Revocable, que autoridades son las competentes para conocer lo relativo a estos bienes, cual es la jurisdicción correspondiente, así como también como deberá llevarse un procedimiento administrativo respectivo en cada caso que se presente, ahora toca el turno a los bienes de dominio privado, ya que es conveniente señalar cual es la diferencia, por que como veremos en el

siguiente Capítulo, el Estado cuenta con bienes del dominio privado, los cuales a pesar de que están a su servicio y para cumplir cierta finalidad que no es de uso común ni para prestar un servicio público directo a los particulares, entendiendo entonces que los bienes del dominio privado son todos aquellos que corresponden a la Federación o al Distrito Federal respectivamente, pero que no tienen como finalidad prestar un servicio público o que no sean de uso común, y mientras no se les fije como objetivo lo anterior. Como un ejemplo de estos bienes son los que hayan formado parte de las Entidades del Distrito Federal, los que adquiera nuestra Ciudad que no estén destinados a servicio público así como aquellos cuyo objetivo sea la constitución de reservas territoriales. Cabe hacer mención que estos bienes son inalienables.

En lo relativo a las sanciones administrativas, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su Título Segundo, Capítulo Único, nos explica en que consisten las sanciones que se aplicarán a los infractores, entre ellas tenemos multas que van de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, la devolución de la posesión del bien de que se trate con lo que se recupera la misma, y las obras e instalaciones sin autorización en bienes del Distrito Federal, como es el caso que estudiamos, se perderán en beneficio del mismo o en su caso serán demolidas o retiradas por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna, cabe señalar que previamente se tiene que seguir el procedimiento administrativo correspondiente como se explico anteriormente.

Aunque es de vital importancia sancionar a los infractores, también lo es establecer medidas de seguridad, ya que su fin es de prevención, incluso en nuestra opinión son más importantes que las sanciones, solo que esta ley no señala un Capítulo para estas.

Por otra parte la Ley General de Bienes Nacionales, también contempla de los bienes del dominio público, sus características, competencia, jurisdicción, y procedimientos administrativos correspondientes, sólo que aquí se aumentan las sanciones las cuales van de 2 a 12 años de prisión y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, esta ley fué publicada el 8 de enero de 1982, en el Diario Oficial de la Federación.

## 2.3. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

En este ordenamiento legal Federal, estudiaremos únicamente la clasificaciones que hace de los bienes inmuebles misma que se encuentra en el Título Duodécimo, Capítulo Unico.

En primer término conviene precisar que bienes son considerados bienes inmuebles, entre ellos señala el suelo y las construcciones adheridas a él, también realiza una clasificación dependiendo las personas a quien pertenecen, señalando a los bienes del dominio del poder público y bienes propiedad de los particulares. (del artículo 750 al 773)

Los bienes del dominio del poder público son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, se regirán por disposiciones de este Código, en cuanto no haya leyes especiales, de igual forma cita las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, siempre y cuando no se les desafecte del servicio público, que su aprovechamiento sea por todos los habitantes con sus respectivas restricciones legales, habla de las sanciones a que pudieran hacerse acreedores quienes no permitan el aprovechamiento de dichos bienes.

De igual manera señala la posibilidad de enajenar estos bienes cubriendo ciertos requisitos. Por último se habla de la otra clasificación de bienes, que son propiedad de los particulares, siendo aquellos que legalmente pertenecen a los particulares y que su aprovechamiento es sólo a través del consentimiento de los dueños.

Pero ¿como debemos entender o considerar a los poseedores de un bien? Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho salvo lo dispuesto en el artículo 793 del Código Civil del Distrito Federal vigente. Posee un derecho el que goza de él.

El artículo 793 del Código Civil del Distrito Federal, a la letra dice:

“Artículo 793.- Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las ordenes e instrucciones que de él ha recibido no se le considera poseedor”.

En otras palabras el propietario de una cosa es el que puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, así también como ya se explico todo aquel que quiera hacer uso de él, tendrá que solicitar autorización al propietario o poseedor.

En base a estas definiciones del Código Civil del Distrito Federal en vigor, se puede precisar que los permisos administrativos temporales revocables transfieren el uso únicamente, y no la propiedad, como ya se señalo con antelación, pero para tener el uso tiene que poseer el bien, mientras este vigente el permiso y se cumpla con su objeto.

Entre otros bienes tenemos a los bienes mostrencos y los vacantes, sobre ambos puede llevarse a cabo la ejecución directa, a pesar de que en ambos casos no se conoce al propietario y/o poseedor del bien de que se trata.

#### 2.4. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En esta ley, es donde proponemos hacer la modificación en su numeral 17, esto a razón de que algunas de sus partes se encuentran distribuidas también en otros artículos, mismos que más adelante se detallarán, así mismo nos sirve para saber los requisitos que deben de contener los actos administrativos para que sean validos y no se nulifiquen.

En primer lugar debemos de establecer en que consiste el término acto administrativo y como debe entenderse para efectos de esta materia, el artículo 2º fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al tenor literal señala:

“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I.- Acto Administrativo.- Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”

En el Capítulo anterior se dieron varias definiciones de este término y con la finalidad de evitar confusiones el presente ordenamiento jurídico da su propio concepto.

En la fracción II del mismo precepto legal, determina a la Administración Pública como: las Dependencias y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta definición es importante, ya que con ella podemos tener conocimiento de las facultades que les corresponden respectivamente a nivel general, su competencia es específica al igual que la jurisdicción.

Esta ley administrativa tiene como objetivo principal regular los procedimientos administrativos, es decir, establecer los requisitos indispensables para llevar a cabo un procedimiento en esta materia, en primer lugar tiene que definirlo, razón por la cual precisa en la fracción XXII del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que es el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general. Recordemos que el interés general es todo lo referente al beneficio de la comunidad y que siempre debe estar por encima de un interés particular.

Este ordenamiento jurídico también considera los elementos necesarios para que el acto administrativo emitido por la autoridad competente sea válido, entre ellos encontramos los siguientes:

- 1.- Que la emisión sea hecha por parte de una autoridad competente;
- 2.- No debe existir error ni de hecho ni de derecho sobre el fin,
- 3.- Tampoco dolo, mala fe o violencia en la manifestación de la voluntad;
- 4.- El objeto tiene que ser lícito, posible determinado o determinable así como preciso;
- 5.- Para beneficio del interés general;

6.- Por escrito;

7.- Fundado y motivado, con lo que se da cabal cumplimiento a las garantías de audiencia y legalidad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

8.- Expedirse conforme al procedimiento dependiendo de cada caso así como con congruencia con lo solicitado por el interesado y conforme a lo dispuesto en las normas legales aplicables que correspondan.

Con lo anterior justificará la existencia de la emisión del acto administrativo.

Ahora bien, no sólo debe de existir sino que tiene que cubrir ciertos requisitos para que este no sea nulificado o invalidado, por lo que tendrá que: señalarse lugar y fecha de emisión, mencionar si es de notificación personal o se puede notificar por cualquier otro medio legalmente permitido; si es recurrible, cuales son los términos para interponer los recursos así como a la autoridad ante la que tiene que acudir y por último que no exista error en su expedición para la identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona. Dichos requisitos se encuentran plasmados en el Título Segundo, De los Actos Administrativos, Capítulo Primero, De los Elementos Y Requisitos de Validez del Acto Administrativo, artículos 6º y 7º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal vigente.

La modificación que nosotros consideramos que es necesaria, se debe realizar en el Capítulo Segundo, De la Eficacia y Ejecutividad Del Acto Administrativo, en específico en el artículo 17, esto a razón de que en el artículo 18 menciona que para que pueda llevarse a cabo la ejecución forzosa del acto administrativo, primero tuvo que habersele solicitado al particular lo realizará por su cuenta y si no lo hiciera en el plazo concedido, entonces la autoridad podría ejecutarla, sólo que en el artículo en estudio no señala un plazo determinado, y debido a que no se señalan tampoco los perímetros para considerar cual sería un plazo razonable se contradice la misma de igual forma expresa que debe existir previo apercibimiento al afectado por el acto administrativo, a quien se le conceden los 5 días siguientes para manifestar lo que a su derecho convenga, por lo que podemos decir que este artículo si respeta la garantía de audiencia, a contrario sensu del artículo 17 del mismo

ordenamiento, entiéndase entonces que este plazo siempre se le tiene que otorgar, y además la ley agrega:

"Este término podrá ampliarse hasta 15 días en caso de no existir razones de urgencia." , en la práctica esto no sucede así, ya que en muchos casos la autoridad sólo fundamenta su acto con el artículo 17, lo que pudiera dar origen a que se cometan arbitrariedades, disfrazadas de legalidad, actitudes que se deben evitar corrigiendo la laguna legal que prevalece desde la creación de esta ley. Además como podrá observarse este artículo le quita validez al acto administrativo, debido a que contradice requisitos de validez que se encuentran contemplados en la fracción tercera del numeral 7 de la Ley que nos ocupa.

Posteriormente en el artículo 19, faculta a la autoridad competente para ejecutar los trabajos si es que una vez transcurrido el plazo el particular no los efectuó o si existieran razones de urgencia, entonces podrá actuar la autoridad.

Derivado del análisis que hemos hecho a esta ley y en específico a este Capítulo, estos artículos 18 y 19 explican de una mejor forma el procedimiento administrativo de ejecución directa, de esta manera la autoridad no puede cometer arbitrariedades, y en cambio el artículo 17 es demasiado ambiguo, por lo que consideramos pertinente que en este artículo 17 se complemente con otros datos como el de establecer un perito y determinar con claridad el término que debe concederse.

Ahora bien en cuanto a los gastos de ejecución que menciona el artículo 17, correrán a cargo del particular, el artículo 21 agrega que estos serán mediante comprobación y en caso de que el particular no estuviese de acuerdo, por ejemplo si fuesen excesivos, podrá iniciar un procedimiento administrativo para ajustar los gastos, que se hará determinando el carácter de crédito fiscal. Y con el objeto de no dejar al obligado sin defensa, el artículo 22 manifiesta que no se le obligará a pagar los gastos de la ejecución directa si no se siguió el procedimiento respectivo, de igual forma si este se llevó a cabo sin que mediaran razones de urgencia o si se confirió un plazo irrazonable, situaciones por las que nos hacemos las siguientes interrogantes ¿Qué tiempo se considera irrazonable?, ¿Qué parámetros se toman? y ¿Quién lo determina?. Lo anterior se soluciona señalando en la ley que sea un perito en la materia quien determine el plazo, por lo que se eliminaría el término

“plazo razonable”, y se sustituiría precisando por ejemplo: “...se concede un plazo de 15 días hábiles en general, y en casos específicos el perito intervendrá y será quien señale el plazo correspondiente...”.

En el numeral 23 encontramos que la autoridad competente, en este caso la autoridad administrativa puede apoyarse para la ejecución de un acto administrativo de la fuerza pública, previó procedimiento administrativo.

En el Capítulo Quinto, De Los Términos y Notificaciones, en los artículos 73 y 74, nos señala como deberán computarse los plazos y términos; en los primeros se computan todos los días, es decir se cuentan días hábiles e inhábiles, mientras que en el término son considerados todos los días hábiles, con lo que podemos observar que son diferentes y que no debemos confundirlos.

Es importante precisar que en el caso de que medien razones de urgencia, la autoridad tiene la facultad para habilitar días inhábiles, teniendo como fundamento legal el artículo 75 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para poder realizar la diligencia.

Las medidas de seguridad en esta Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su Noveno Capítulo, De las Medidas de Seguridad, integrado por los artículos 106 y 107 las conceptualiza estableciendo que estas serán las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y seguridad pública rigiéndose por las normas administrativas, esto para que no se apliquen medidas arbitrarias.

Como podemos darnos cuenta en la vida cotidiana no todos los particulares y autoridades respetan lo establecido previamente en las diversas disposiciones legales ya sea de ámbito general o particular, por esa razón los legisladores han establecido diferentes medidas de seguridad para prevenir y las sanciones dirigidas a todos aquellos infractores de la ley, recordemos que nuestra materia es administrativa y en la misma no existen delincuentes ni se aplican penas, pero lo que si existe en todas las materias son los reincidentes, y a diferencia de otras materias en la que nos ocupa las sanciones impuesta originalmente se duplican, dichas sanciones se encuentran contenidas en el artículo 134

de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, son las siguientes:

- 1.- Amonestación con apercibimiento,
- 2.- Multa,
- 3.- Arresto hasta por 36 horas,
- 4.- Clausura temporal o permanente, parcial o total y
- 5.- Las demás que las leyes o reglamentos señalen.

Nuevamente en el artículo 133 establece la obligación a la autoridad competente que antes de imponer la sanción se debió de haber seguido el procedimiento administrativo correspondiente, dando oportunidad al particular de manifestar lo que a su derecho convenga con lo cual se da estricto cumplimiento a la garantía de audiencia, y una vez que este se ha llevada cabo deberá observar que el procedimiento incoado cumpla con todos los requisitos legales.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal contempla que en el caso de que un particular cometa diversas infracciones estas se determinaran por separado expresando el monto de cada una de las sanciones, la autoridad cuenta con un plazo de 5 años para imponer sanciones a las infracciones cometidas, mismas que prescriben después de 5 años, dicho plazo comenzará a correr a partir del día en que se cometió la infracción, y se interrumpirá si el infractor impugna la sanción impuesta.

## 2.5. LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Antes de las reformas del 31 de diciembre de 1998, esta Ley tenía por nombre el de Ley del Régimen de Propiedad en Condominio del Distrito Federal. En la ciudad de México, existen muchas colonias que se rigen por esta ley, razón por la cual consideramos pertinente estudiarla, y analizar como contempla y rige las áreas comunes de estos condominios.

Por otra parte en el Título Segundo, De la Calidad del Condómino y de los Bienes de Propiedad Exclusiva y los de Uso Común, en el artículo 23 de la Ley en comento encontramos algunas de las prohibiciones dirigidas a los condóminos, tales como la que se indica en la fracción II, que a la letra dice:

**“ARTICULO 23.-** Los condóminos, y en general los habitantes del condominio, no podrán:

II.- Efectuar todo acto, en el exterior o en el interior de su unidad de propiedad exclusiva que impida o haga ineficaz la operación de los servicios comunes e instalaciones generales, estorbe o dificulte el uso de las áreas comunes o ponga en riesgo la seguridad o la tranquilidad de los condóminos ocupantes.”

Aquí podemos considerar las construcciones o instalaciones de obstáculos en bienes del dominio público, las cuales pueden atentar en contra de la seguridad o tranquilidad de los condóminos, así como violar los derechos que tienen todos los condóminos sobre esas áreas, situaciones que la autoridad tiene como obligación evitar.

En lo relativo a las áreas verdes, los legisladores no las han dejado sin disposiciones legales que las rijan, por ejemplo esta prohibido cambiar su uso; además de la presente ley también estas son reguladas por la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Como ya se ha mencionado los estacionamientos son considerados de igual manera como áreas de uso común, y por tal razón se encuentra prohibido cambiar su uso así como delimitarlos o techarlos con ningún tipo de material, y se impone como sanción a los particulares que cometan la infracción, reparar o restablecer los servicios o instalaciones de que se trate, lo anterior con la finalidad de que se respeten los derechos de los demás condóminos.

Esta ley dedica un Capítulo a los Bienes de Propiedad Común, (Capítulo II), en que primeramente determina cuales son estos, y entre ellos enuncia a corredores, escaleras, patios, jardines, plazas, calles interiores, espacios señalados para estacionamiento de vehículos, entre otras, siempre y cuando estas áreas sean de uso general.

En la práctica dentro de las Unidades Habitacionales, se da que los propietarios de inmuebles en planta baja suelen ocupar áreas como son cubos de luz, jardines patios, áreas verdes, etc., así también los condóminos del último piso las azoteas y elevan las construcciones, aunque no se excluyen los demás condóminos. Pero considerando estas situaciones, la ley de igual manera señala a estos actos como prohibidos y precisa las sanciones que correspondan

Pero falta algo muy importante de lo cual no hemos hecho referencia hasta el momento, y son incógnitas que muchos particulares tienen, por ejemplo ¿a dónde pueden acudir los condóminos para denunciar si un vecino realiza alguna o varias de las prohibiciones establecidas en el Reglamento del Condominio? el área competente es la Procuraduría Social, es ella quien conoce de las controversias entre los condóminos, o entre estos y el administrador. La cual ofrece soluciones tales como la conciliación entre las partes o por la vía de arbitraje.

Y por último el Título Octavo, denominado De las Sanciones, en su Capítulo Unico, tiene previstas las sanciones que se aplicaran a los infractores de diversos artículos entre ellos los preceptos legales concernientes a nuestro tema de investigación; los numerales sancionadores son 18, 23 y 27, así mismo las sanciones siguientes se aplicaran a todos aquellos que afecten la tranquilidad y comodidad de la vida condominal una multa de 5 a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; cuando se transgrede el estado físico del inmueble pero que este no represente ningún riesgo, que impidan u obstaculicen el uso adecuado será la equivalente de 21 a 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; si se pone en riesgo al seguridad del inmueble o las personas será de 51 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y por último en los casos en que los condóminos reincidan se aplicará hasta el doble de las sanciones impuestas originalmente. Así mismo establece que para la aplicación de estas infracciones deberá la Procuraduría Social seguir el Procedimiento correspondiente.

## 2.6. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Seguimos con las legislaciones locales, como lo es el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y de éste tomaremos lo que

aporta a nuestro tema de investigación como puede ser que bienes específicamente son considerados del Gobierno del Distrito Federal, si estos pueden ser ocupados o estar en custodia de un particular, medidas de seguridad para la conservación de los mismos, etc.

Derivado de lo anterior encontramos que este Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en su Título Segundo, denominado Vías públicas Y Otros Bienes de Uso Común, Capítulo I, artículos 7º y 8º, determinan que bienes son considerados del dominio público, asimismo señalan que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal y que se regirán por lo establecido previamente en la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, con lo cual podemos darnos cuenta que en relación a estos bienes los legisladores no los han dejado de tomar en cuenta, ya que si bien es cierto que son del dominio público, también lo es que se deben de respetar debido a que son para el goce y disfrute de todos y cada uno de los habitantes del Distrito Federal.

En el Capítulo II, Uso de la Vía Pública, artículo 11, precisa cuando se deberá solicitar autorización al Gobierno para ocupar la vía pública y dentro de sus cuatro opciones en ninguna señala que se le de un uso distinto para el cual esta constituida; en el artículo siguiente (art. 12) enuncia cuando no se otorgará la autorización, entre ellas menciona que no se puede para aumentar el área de un predio o construcción, ni para realizar actividades que ocasionen molestias a los vecinos, tampoco para instalar comercios o cualquier otro fin que considere la autoridad contrario al interés público, lo antes mencionado origina que la autoridad emita una orden de ejecución directa, la cual puede consistir en el retiro, la demolición o la clausura de los obstáculos de que se trate, así también puede llevar una multa conjuntamente o por separado.

Por otra parte, los permisos que el Gobierno otorgue no crean derechos reales ni posesión, serán revocables, temporales y estos de ningún modo podrán obstaculizar el uso por ejemplo de la vía pública de un bien de uso común como pudiera ser un área verde.

Así mismo los particulares están obligados a retirar sus instalaciones en el momento en que la autoridad se los solicite y por cuenta de los primeros. En esta orden de retiro deberá otorgar un plazo, que la ley previamente debe establecer, luego entonces como podemos ver esta actividad no se deja al arbitrio de las autoridades ni de los gobernados.

En el precepto 16 de este ordenamiento jurídico, nos señala que es el Gobierno el facultado para dictar las medidas administrativas necesarias para mantener o recuperar la posesión de las vías públicas, las cuales son consideradas como bienes del dominio público, áreas de uso común o los destinados a un servicio público de Gobierno, así como también ordenar la ejecución directa de retiro de obstáculos que establece el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, este último materia de nuestro tema en estudio.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en su artículo 17 viene a reforzar lo anterior dándole al particular la oportunidad de retirar o demoler por su propia cuenta y voluntad los obstáculos con los cuales haya ocupado la vía pública.

En el Título Cuarto, Licencias y Autorizaciones, Capítulo Primero precisa los requisitos que se deben de cumplir para que la autoridad competente otorgue la autorización o Licencia solicitada por los particulares, las cuales pueden consistir en Licencias de Construcción, demolición, colocación de anuncios, permisos temporales para ocupar la vía pública siempre y cuando no se obstaculice el arroyo vehicular, entre otros.

De igual forma cita la autoridad que tiene entre sus facultades emite dichas autorizaciones, quienes deben solicitarlas y los términos en que se deben de otorgar, vigencia de las mismas, etc.

En este Reglamento así como en otras legislaciones hemos podido observar que cuentan con un Capítulo que contiene previstas las Medidas de Seguridad, este Reglamento no es la excepción y dedica el Título Duodécimo, Capítulo Unico, a este tema, dicho Capítulo se encuentra integrado por 5 artículos donde podemos observar entre otras medidas de seguridad las siguientes:

Desde el momento en que tenga la autoridad conocimiento de las obras está le solicitará al particular las retire por su cuenta, lo anterior de conformidad con las leyes previamente establecidas.

En caso de ser necesario requeriría la desocupación temporal o definitiva, en virtud de que exista un peligro al llevar a cabo los trabajos ordenados por la autoridad, los particulares deberán acatar esa orden de manera voluntaria ya que de lo contrario este Reglamento faculta a la

autoridad ejecutora para que se auxilie de la fuerza pública.

Si bien es cierto que las prohibiciones de este Reglamento normalmente se dirige a los particulares, en el artículo 326 señala la oportunidad de que los particulares presenten recursos de inconformidad contra la orden de desocupación, así mismo indica un término de tres días hábiles contados a partir de que fué notificado al interesado, medio de impugnación que deberá ser resuelto en un plazo de tres días hábiles a partir de la interposición, como se puede observar aquí se cumple con la Garantía de Audiencia y Legalidad.

Así también este Reglamento señala como medidas de seguridad la clausura, en los casos señalados en los artículos 338 y 339 del mismo ordenamiento.

Los artículos citados son relativos a situaciones como las siguientes: a cuando los propietarios o poseedores de las obras no cumplan con las disposiciones de este Reglamento, faculta a la autoridad a ejecutar demoliciones, reparaciones, señala ciertos casos por ejemplo cuando se utilice para un uso distinto al autorizado, y si no se cumple con los requisitos legales; cuando haya peligro grave e inminente, así mismo si no acata con las ordenes emitidas y por último en casos de invasión de vía pública, etc. El artículo 339, habla de la posibilidad de que independientemente de sanciones pecuniarias, la autoridad podrá suspender o clausurar obras, yacimientos, etc.

Los artículos anteriores corresponden al Capítulo de las Sanciones, entre las sanciones contempladas en el Reglamento en estudio cita a las multas que podrán ser independientes o conjuntamente con otras sanciones tales como reparaciones o demoliciones. Las multas son variadas dependen de la infracción cometida, por ejemplo cuando el propietario, poseedor, Director Responsable de Obra, Corresponsables, Titular, Perito o Responsables realicen excavaciones u otras obras que afecten la estabilidad del propio mueble, edificaciones, predios vecinos o de la vía pública, se les sancionará con una multa de 350 pesos a 3500 pesos.

De igual forma el artículo 344 señala que las violaciones a este Reglamento no previstas en los artículos que anteceden, se sancionarán con multa de hasta 3500 pesos, si bien es cierto que con este artículo

como muchos otros dan pauta a irregularidades, que al final perjudican la relación Gobernador Gobernados, también lo es que cubre algunas lagunas legales.

En los casos de que sean infractores reincidentes, se les aplicará doble la sanción impuesta originalmente.

Finalmente hacemos mención que existen similitudes en las sanciones que se señalan en las legislaciones citadas en este Capítulo y a pesar de su existencia falta un poco más de precisión.

Por otra parte no debemos olvidar que existen otras legislaciones y procedimientos que se llevan a cabo en contra de los servidores públicos que actúan de manera contraria a las obligaciones que la ley les establece. Por tales razones estas leyes no la señalan de una manera tan amplia, pero si le dan oportunidad a los gobernados de inconformarse por los actos emitidos contrarios a Derecho y que perjudiquen su esfera jurídica ante la autoridad que corresponda.

## CAPITULO TERCERO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA REALIZAR LA EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

- 3.1. EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 3.2. REQUISITOS DE VALIDEZ.
- 3.3. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMISORA.
- 3.4. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EJECUTORA.
- 3.5. MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES.
- 3.6. DETERMINACION DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.
- 3.7. PROPUESTAS.

CONCLUSIONES.

## CAPITULO TERCERO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA REALIZAR LA EJECUCION DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

#### 3.1. Existencia del Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal.

Para estar en la posibilidad de explicar con mayor claridad el tema de investigación, no basta con definir algunos de los conceptos que utilizamos, ni precisar como la ley los regula, sino que es necesario determinar en que rama del derecho nos estamos desarrollando, que aunque hemos hablado de ella, tenemos que señalar que se entiende por Derecho Administrativo o que es lo que estudia, para lo cual diferentes autores lo han definido, dándoles diversas acepciones, señalaremos solo algunas como las siguientes: "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo".<sup>(44)</sup> Este concepto ha sido criticado debido a que se adopta un criterio formal, le falta definir la naturaleza del mismo, su contenido de las normas de las organizaciones y su funcionamiento, por lo que nosotros lo consideramos vago, para nuestro objetivo.

Hauriou, lo define como: "la rama del derecho público que regula: 1º la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen".<sup>(45)</sup>

La escuela realista rechaza el concepto citado, debido a que igualan a las autoridades con particulares que manejan los servicios públicos que el propio Estado les ha concesionado, razón por la cual esta escuela da su propia definición: "Derecho Administrativo es el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos".<sup>(46)</sup> La misma no es aceptable debido a

(44) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1987. p. 91

(45) *Idem*.

(46) *Ibidem* p. 92

que si bien es cierto que regula servicios públicos también lo es que no todos son realizados por el Estado, como ya se ha mencionado.

Es conveniente precisar que las relaciones que existen en la administración pública son entre particulares; particulares y el Estado como ente soberano; entre particulares con el Estado en un plano de igualdad así como entre diversos organismos.

En la característica principal en la que coinciden la mayoría de los autores, es que el derecho que de manera completa regula la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines, es el Derecho Administrativo.

En lato sensu, derecho administrativo, es el conjunto de normas de derecho que regula 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.

El Derecho Administrativo también norma la estructura y organización del poder encargado de la actividad administrativa (Poder Ejecutivo), para que los mismos puedan desarrollarse eficazmente, así como también los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento, su actuación, su obtención, administración y disposición.

En relación a los particulares, de igual forma los regula ya que la situación que se deriva respecto a la administración, implica la existencia de aquellos a los cuales se les concedió algún servicio y otros que están obligados a obedecer a quienes organizan los servicios públicos otorgados por el Estado.

Después de haber realizado un estudio a varios de los conceptos que existen, no se encontró alguno que abarcara todo lo que significa, y no es posible dar un concepto tan ambiguo, ya que la función principal de un concepto es dar la idea de lo que se trata, en este caso lo que es el Derecho Administrativo, a que rama pertenece, quienes lo integran y que funciones llevan a cabo conjunta y separadamente.

Derivado de lo anterior, podemos decir que el Derecho Administrativo forma parte de las normas de Derecho Público, al actuar el Estado en la mayoría de los casos como ente soberano. Ahora bien si hablamos de las diferentes ramas del derecho con las que se tiene relación tenemos al Derecho Constitucional, considerado columna vertebral del derecho, que se refiere a la estructura misma del Estado, su organización y relaciones entre Poderes Públicos, así como también los derechos individuales que protegen a todos los particulares, por lo que constituyen obligaciones o limitaciones para el propio Estado.

Al establecer la Constitución las bases para la organización, encontramos en primer lugar la parte dogmática, es decir, aquí se nos indican nuestros derechos, las cuales conocemos como Garantías Individuales, mismas que van a regir las relaciones entre gobernadores y gobernados. En la segunda parte tenemos la parte orgánica, referente a la estructura y funcionamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Luego entonces podemos decir que la existencia de un procedimiento administrativo es una exigencia constitucional y en la que deben de respetarse las Garantías Individuales.

Lo anterior en su conjunto establece como debe ser el actuar de la autoridad, así como también los derechos que asisten a los particulares en cualquier procedimiento, en nuestro tema de estudio el procedimiento administrativo.

En esencia es importante que el estudioso del Derecho Administrativo, comprenda desde el primer momento, que se esta adentrando en el conocimiento teórico-práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para entender como se organiza el Estado a fin de cumplir con sus objetivos, cuyo común denominador será siempre la búsqueda del bien común.

Así mismo corresponde fundamental y esencialmente al Licenciado en Derecho conocer la forma en como se organiza el Estado, pero desafortunadamente se desvían hacia el Derecho Penal, Civil o Mercantil, razones por las cuales este desconoce muchos aspectos de la administración pública, con la cual de una manera u otra todos nos relacionamos, por ejemplo al solicitar una Licencia de Construcción, la solicitud del sistema de drenaje, alumbrado público, entre otras.

Nuestro sistema legal mexicano aparentemente ha adoptado la forma correcta de organizar procedimientos especiales para separarlos del procedimiento judicial ordinario, lo anterior se deriva de que existe la necesidad de acoplar el actuar de la administración pública a la satisfacción de las necesidades colectivas, lo cual se obtiene brindado todos los servicios públicos a la comunidad en general, entre estos procedimientos, encontramos los que se establecen para la obtención de concesiones de explotaciones o de servicios públicos, etc.

Vistas las razones previamente manifestadas, se observa que existe la necesidad de hacer una legislación general, sin olvidarse de los procedimientos especiales, que sirva supletoriamente en materia de personalidad, notificaciones, computo de los términos, medios de prueba, impugnaciones, etc. Así mismo consideramos que esto es difícil, en virtud de que varían las necesidades colectivas dependiendo de las zonas geográficas de que se trate.

“En 1936, en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia señalaron las siguientes bases para la existencia de un procedimiento administrativo:

1º El principio de audiencia de las partes.

2º Enumeración de los medios de prueba que deberán ser utilizados por las partes en el Procedimiento.

3º Determinación del plazo en el que la Administración pueda actuar.

4º Precisión de los actos en los cuales la administración pueda tomar opinión de otros consejos o autoridades.

5º Motivación de los actos administrativos que afecten al particular.

6º Condiciones que debe existir para que sea notificado el particular.

7º Y por último la declaratoria del quebrantamiento de normas que fijan las garantías del procedimiento, la cual da oportunidad al particular de pedir la nulidad del mismo así como también establecer responsabilidades a quien o quienes hayan incurrido en la infracción”<sup>(47)</sup>

(47) CFR. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1987 p. 255

En ocasiones basta la realización de operaciones materiales sin la exigencia de actos jurídicos administrativos, más sin embargo es necesario la existencia de formalidades jurídicas para su cumplimiento, en dicha actividad se requiere entonces de un acto previo y posterior a las operaciones materiales, reguladas en los preceptos legales del 17 al 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal vigente.

No perdamos de vista que el artículo 17 de la Ley en comento, proponemos se modifique de que desde nuestro punto de vista es inconstitucionalidad, además se contradice con su numeral 7 fracción III de la ley referida.

Además de las bases antes mencionadas, es conveniente que todo procedimiento sea rápido, menos formal, en especial y como principal objetivo, que busque la eficacia de la acción administrativa.

Los caminos que cada autoridad de la administración debe recorrer para poder ejecutar sus actos administrativos son diversos, y es lo que algunos autores conocen como la clasificación del procedimiento administrativo, mencionaremos algunos de los procedimientos de esta clasificación:

1.- La gestión administrativa o de oficio que no afecta a los particulares. En este procedimiento todas las actuaciones son provocadas por la propia administración pública con toda las formalidades simples, con apego a la ley y asegurando con ello el interés general, en el mismo no intervienen particulares. Es decir, que es obligación de la autoridad vigilar que todos los servicios públicos sean suministrados a la población, así también que los particulares respeten las leyes existentes, esto sin la necesidad de que los particulares lo soliciten, como se señaló con anterioridad; con ello se estará dando cabal cumplimiento al objeto por el cual se crean los diferentes órganos y organismos gubernamentales. Tal es el caso que nos ocupa cuando se trata de retirar un obstáculo de la vía pública o que modifique el uso de un área común, no es necesario que un particular lo requiera sino que la autoridad deberá hacerlo por su cuenta, ya que es una de sus facultades, el vigilar se cumplan con las restricciones previamente establecidas en las legislaciones.

Los particulares deben o pueden colaborar con el gobierno, por ejemplo sugiriendo obras, criticándolas y a su vez éste –el Gobierno- debe escuchar los reclamos de la opinión pública.

Es conveniente precisar que el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, lo que se traduce como la potestad ejercitada, determinando en que medida se impone esta y hasta donde se puede posponer, dentro de los plazos previstos.

2.- El Procedimiento Administrativo imperativo que crea o afecta derechos de los particulares. Aquí en la mayoría de los casos existen un quejoso o varios, un infractor y también la autoridad administrativa; el infractor es quien debe y tiene el derecho de inconformarse si considera que los actos de autoridad, derivados de la falta que el mismo cometió, perjudican o violan su esfera jurídica. Independientemente de que exista o no el quejoso, en muchas ocasiones estos actos son derivados de inspecciones que realiza la propia autoridad como parte de sus funciones.

3.- A instancia de los interesados. Aquí es indispensable para darle el impulso procedimental para que sea emitido un acto administrativo; también puede incoarse el procedimiento, interviniendo todos los que tuvieran un interés legítimo de la ejecución del acto administrativo, pudiendo acudir ante el órgano correspondiente a denunciarlo para que este cumpla con su deber de vigilar el estricto cumplimiento de las leyes.

4.- El procedimiento de ejecución. Este consiste en todos aquellos actos que tienden al cumplimiento obligatorio de una ley por la vía coactiva.

Como hemos podido ver, la administración pública lleva a cabo diversos procedimientos, entre ellos el procedimiento previo de ejecución, es aquel que toma vida una vez que a quien va dirigido el acto administrativo que implique una orden de hacer no lo cumpla de manera voluntaria.

El procedimiento administrativo y el jurisdiccional están encargados de ejecutar la ley, demandando la intervención de los particulares cuando son afectados por los actos administrativos o por sentencia según el caso.

Por lo tanto diremos que el procedimiento que domina la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a lo que deberá subordinarse la actividad de la administración pública para producir el acto administrativo, afirma Merk, que es un producto de este procedimiento.

Los actos administrativos no deben improvisarse y tampoco dejarse a la arbitrariedad de las autoridades del poder público, deben cumplir con una serie de requisitos para que los mismos tengan eficacia, ya que se tiene como finalidad la protección del interés general y respetar los derechos de los particulares reconocidos en el orden jurídico, es decir, cumplir con lo establecido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, entre otros.

### 3.2. REQUISITOS DE VALIDEZ.

El procedimiento administrativo esta constituido por una serie de formalidades y trámites, siendo estos quienes van a señalar los requisitos que deberá contener un acto administrativo para que este proceda, - incluyendo las circunstancias especiales -, razones particulares o causas inmediatas que dan lugar a la emisión del acto y adecuarlos a las normas aplicables al caso que nos ocupe, a lo que llamamos motivación y fundamentación.

Las formalidades del procedimiento deben ser completas, sobre todo cuando se afecte al particular con la emisión de determinado acto administrativo, para actuar conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Pero ¿cuáles son esas formalidades?, son aquellas que se encuentran establecidas en la ley o reglamentos aplicables de la materia en cada caso.

El punto de partida son los caracteres del acto administrativo, tales como la presunción de legitimidad, y la ejecutoriedad del mismo, apoyándose en que en el estado de derecho obliga a actuar a los órganos públicos de acuerdo a lo establecido en la ley, subordinándose principalmente a la Constitución. Por otra parte la doctrina del Derecho Civil determinó los elementos esenciales del acto, derivado de que en Derecho Administrativo se aprecia de manera distinta.

Sin embargo la doctrina administrativa dentro de los requisitos esenciales a cubrir considera los siguientes:

- 1.- Sujeto.
- 2.- Voluntad.
- 3.- Objeto.
- 4.- Forma.
- 5.- Mérito.
- 6.- Motivo, y
- 7.- Fin.

En relación al Procedimiento Administrativo, la Suprema Corte de Justicia ha asentado la siguiente tesis jurisprudencial, "Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento". Recop. 17-65, tesis 213, 2ª Sala. (48)

Como puede observarse la Suprema Corte de Justicia de la Unión, con esta tesis, protege a los particulares concediéndoles protección federal, hasta subsanar los errores cometidos durante un procedimiento administrativo por las autoridades responsables.

En atención a lo que hemos investigado el motivo y el fin, forman parte del acto administrativo, ya que el primero viene aunado a la voluntad, al objeto, al acto mismo; el fin es el objetivo por el cual la autoridad emite el acto que puede ser restablecer el uso común en un área que ha sido ocupada de manera particular. Para poder entender mejor lo antes expuesto, daremos los siguientes conceptos de motivo y fin.

(48) CRF SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. 2ª Edición Editorial Porrúa S.A. México 1961 p. 268 y 269

**Motivo.-** "Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo, y que deben de existir subjetivamente".  
(49)

**Fin.-** "Meta que se pretende alcanzar con una actividad o conducta del acto administrativo, debe perseguir el interés general o común de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado". (50)

Los maestros Andrés Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, en su opinión, el mérito no es un elemento del acto administrativo. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sólo reconoce al sujeto, autoridad competente y la voluntad.

Asimismo el artículo 3º fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la doctrina, la costumbre y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen un elemento novedoso, la firma autógrafa, - aún no se determina si es un requisito o un elemento - en los documentos emitidos por el Gobierno Federal, los Locales, Municipales y como hemos mencionado, para no romper con el equilibrio que debe existir, también es obligación de los particulares que en sus promociones lleven sus firmas autógrafas, y salvo excepciones su huella digital.

Lo que todavía no se especifica de manera legal, es acerca de las firmas estampadas por algún medio mecánico o electrónico, sin embargo lo que si se analiza es que puede crear grandes problemas ya que cada día se utilizan medios más modernizados para firmar los documentos que emitan tanto particulares como las autoridades.

La Suprema Corte de Justicia de la Unión al respecto ha emitido diversas jurisprudencias, tales como la que a continuación se transcribe:

**FIRMA FACSIMILAR, DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACION DE CREDITOS FISCALES.-** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14

(49) ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, 4ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999. p. 30

(50) Idem p. 30

y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que está es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad.

Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Agosto de 1992, pág. 15.

Como podrá observarse, todos los actos emitidos por un servidor público deberá llevar la firma autógrafa y no un facsímil, luego entonces deducimos que aún no esta legalmente autorizada esta forma de firmar para que los documentos tengan reconocimiento jurídico, ya que de llevar una firma facsimilar, este no tendrá validez oficial.

Podemos decir que los requisitos que debe cubrir el acto administrativo para ser valido cuando es dirigido a los particulares, son los siguientes:

- Emanar de una autoridad competente legalmente.
- Por escrito, es así como se va a motivar y fundamentar.
- Fundamentación legal, sin duda alguna es el más importante, ya que aquí la autoridad va señalar los preceptos legales que le definen la naturaleza y límites para poder actuar o emitir actos dirigidos a los particulares, de una manera precisa. Con lo que se pretende evitar los abusos de ambas partes. Es importante señalar que si la autoridad que emite el acto omite precisar los preceptos legales que se adecuan al caso en concreto, estaría violando las garantías individuales de los gobernados.
- Motivación, es decir las circunstancias de hecho y de derecho que llevaron a la autoridad a emitir el acto en cuestión, las situaciones que se presenten deber de estar previamente establecidas en las leyes

de la materia. En otras palabras es la adecuación de una conducta a un precepto legal.

" En 1981, el Código Fiscal de la Federación, agregaba en su artículo 38, a los requisitos constitucionales antes mencionados, así como a los actos administrativos que se deben notificar, los siguientes:

1. Constar por escrito.
2. Señalar la autoridad que los emite.
3. Fundamentación.
4. Motivación.
5. Expresar la resolución objeto o propósito de que se trate.
6. Firma del funcionario competente.
7. Nombre de la persona a quien va dirigido, y en su caso la causa legal de responsabilidad."<sup>(51)</sup>

De igual modo debe reunir las siguientes características:

- a) Actuación de oficio.
- b) Forma escrita.
- c) Rapidez de procedimientos y técnicas.
- d) En las resoluciones flexibilidad así como actuación bajo el principio de legalidad.

Con el objeto de reforzar lo expresado, se transcribirán los siguientes criterios jurisprudenciales, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

(51) ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, 4ª Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1999 p. 36

**MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE LA.-** La motivación por el Artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autorizado de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. Sexta Época, Tercera Parte: Vol. LXXVI, p. 44.—4862/59.—Pfizer de México, S.A. - 5 votos.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- DEBE DE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO .-** Las -- Autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian , expresando las razones de hecho y las ---- consideraciones legales en que se apoya, cuando éstas aparecen en documento distinto. ----- Sexta Época. Tercera Parte: Vol. CXXXII, p. 49.—R. F. --- 530/65.- Concretos Alta Resistencia, S.A. de C.V. -5 votos.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. GARANTÍA DE.** Para cumplir lo preceptado por el Artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa del procedimiento, deben de 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 disposi----- ciones 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 reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad. Amparo en revisión 9746/66.—Genaro Torres Medina.—

A continuación definiremos cada uno de los elementos, para una mejor comprensión, considerando que estos elementos resultan de la reglamentación jurídica como límite del poder de las autoridades administrativas, la medida por la cual fué previsto por reglas de Derecho y la voluntad tendrá que ser dentro los mismos límites ya precisados.

#### A) SUJETO.

Los sujetos que intervienen en los procedimientos administrativos son:

a) Sujeto Activo.- Es el órgano administrativo competente para crear el acto. <sup>(52)</sup>. En otras palabras es quien formula la declaración de voluntad atendiendo su competencia.

Normalmente es un órgano de la administración pública, pero pueden existir dos o más sujetos.

La competencia del sujeto activo, debe ser otorgada por un acto legislativo, en materia administrativa también se otorga a través de acuerdos y decretos del Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que: las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Kornprobst al respecto manifiesta que la competencia es el poder investido de autoridad para expresar su voluntad. La misma se considera como una medida de la jurisdicción, aunque en materia administrativa es un límite de las atribuciones y funciones que tiene los órganos del Estado así también es una prohibición de no actuar fuera de sus facultades, en ocasiones estas limitaciones se basan en los ámbitos de jurisdicción (territorialidad).

A la competencia no se le puede renunciar ni declinar, lo que debe hacerse es limitarla a los términos ya establecidos y a la satisfacción del interés público.

Las tesis de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que los actos administrativos se producirán por el

(52) ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S A. México 1995.  
p. 755

órgano competente, mediante el procedimiento que, en su caso estuviere establecido.

**ACTOS DE AUTORIDAD, FORMALIDADES PARA LA VALIDEZ Y LEGALIDAD DE LOS.-** Es indudable que una formalidad esencial para la validez y legalidad de un acto de autoridad, si ha sido emitido por escrito, consistirá en que esté firmado por la autoridad misma, o sea la persona titular del cargo; de otro modo, no puede considerarse el acto como proveniente de autoridad.

Semanario Judicial, Quinta Epoca, Sala Auxiliar, Tomo CXXVI, Pág. 102.

Las facultades reglamentarias, de acuerdo a lo señalado por la teoría, pueden ser delegadas, más no las discrecionales, sin embargo lo que si puede ser posible de acuerdo a nuestra legislación mexicana dice que salvo excepciones; y cuando el superior asume funciones de su inferior, a este fenómeno se le denomina "avocación".

b) Sujeto Pasivo.- Son todos aquellos a los cuales va dirigido el acto administrativo, entre ellos puede haber entes público, personas jurídicas colectivas o un particular en específico.<sup>(53)</sup>

Algunos de los derechos que se les debiera dar a los particulares, según las ideas de Narciso Bassols, es que se le haga de su conocimiento del inició del procedimiento,( a lo que llamamos notificación), el contenido del mismo, es decir el objeto de la controversia, de las consecuencias, así mismo se les brinde la oportunidad de presentarse, comprobar lo que se afirme y niegue respectivamente, de igual forma que haya la posibilidad de que aleguen las partes, (garantía de audiencia) y finalmente deberá emitirse la resolución correspondiente, la que se supone deberá de resolver la cuestión planteada, como podemos observar Bassols desglosa la forma correcta en que debe llevarse el Procedimiento Administrativo.

(53) ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1995. p. 755

## B) MANIFESTACION EXTERNA DE LA VOLUNTAD.

Comenzaremos estableciendo lo que es la autonomía de la voluntad, siendo esta, la posibilidad para que una persona pueda crear libremente derechos y obligaciones así también como de decidir de una manera libre los efectos de derechos y obligaciones dentro de un marco de reglamentación jurídica.

Esta voluntad externa debe ser perceptible, es decir que se manifieste, no debemos confundir la manifestación externa con la forma objetiva, ya que esta última es otro elemento.

Para que esta manifestación externa de voluntad sea considerada como válida debe reunir los siguientes requisitos:

- Que sea espontánea y libre.
- Que se encuentre dentro de las facultades del órgano que la emite.
- No debe estar viciado por error, dolo, violencia, mala fe, etc.

Pero ¿qué debemos de entender por error? este consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. <sup>(54)</sup>

- La violencia es la coacción física o moral<sup>(55)</sup> Y por último el dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley.<sup>(56)</sup>
- Así mismo que se de dentro de los términos establecidos previamente en la ley.

Según la teoría francesa, el elemento más importante y para que el acto administrativo sea válido jurídicamente, es la voluntad. De igual modo, la doctrina clásica explica que no hay diferencia en la manifestación de un poder de la administración que tiene el mismo carácter y fuente.

(54) SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1998. p. 326

(55) *Ibidem*.

(56) *Ibidem*.

Se requiere que dicha voluntad sea manifestada por la autoridad competente, cabe hacer mención que la ausencia de estos requisitos daría lugar a la inexistencia o nulidad del acto administrativo emitido. Con lo que deja obviamente de ser valido todo lo actuado durante ese proceso.

### C) OBJETO.

El objeto, es en lo que consiste la declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública, puede dividirse en:

- Objeto directo o inmediato.- Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo en el cual tenga competencia.
- Objeto indirecto o mediato.- Significa llevar a cabo la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene a su cargo.

Una vez diferenciados, ambos deben reunir los siguientes requisitos:

- Que sean posibles física y jurídicamente.
- Que sean lícitos.
- Realizables dentro de las facultades otorgadas por la competencia al órgano administrativo emisor.

### D) FORMA.

La forma es la manifestación material objetiva del acto administrativo, en la cual se puedan apreciar requisitos, circunstancias y modalidades, lo que permite determinar la naturaleza jurídica del texto. En otras ramas del Derecho se le considera como un aspecto externo que sirve como mera prueba de existencia.

Si bien es cierto que dentro de los elementos encontramos la forma escrita, también lo es que esta no debe llevar formulas sacramentales que provoquen negligencia o torpeza en su desarrollo para que se pueda obtener la expedición de un acto administrativo.

En cuanto a la forma escrita, muchos administrados lo consideran un factor rígido, acelerando el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes, por esta razón la forma escrita es regla general, lo anterior no limita que pueda ser de manera verbal a través de medios técnicos-mecánicos de transmisión del sonido, con el inconveniente de que es más fácil de comprobar.

No debemos olvidar que en los actos administrativos no siempre existen sólo dos actores, en ocasiones existen los terceros, quienes pueden ser otros órganos de la administración, entidades públicas o particulares, y son ellos los que pueden resultar afectados o beneficiados por las decisiones tomadas por la autoridad, con la finalidad de ser más explícitos tenemos el ejemplo de la Licencia de manejar la cual de una manera indirecta surte efecto frente a terceros, ya que para expedirse la misma se supone debió de haber realizado ciertos exámenes que comprobaran conocimientos para manejar un vehículo auto motor, lo cual se procura mantener la seguridad de los transeúntes y demás conductores.

Es conveniente precisar que son los terceros a quienes deben considerarse como aquellos que también pueden hacer valer un acto administrativo así como los que tienen un interés jurídico directo en que se otorgue o no, o que dicho acto administrativo emitido se modifique.

Con la forma escrita se da cumplimiento a la garantía de audiencia.

En cuanto al cumplimiento de estos requisitos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que cuando la ley que se encuentre regulando el acto que afecta al interesado, señala un procedimiento previo, la autoridad administrativa esta obligada a cumplir con las garantías constitucionales correspondientes. Cabe hacer mención que la notificación es indispensable para que el acto surta sus efectos, es conveniente señalar que a pesar de que es de vital importancia - ya que con ello también se da cumplimiento a la garantía de audiencia, la misma no se encuentra señalada dentro de los requisitos del procedimiento.

En la doctrina extranjera encontramos a Maurice Hauriou, quien señala que: "la forma sirve para determinar la competencia, la coordinación del

orden y la moderación del ejercicio del poder”<sup>(57)</sup> por otra parte Gastón Jéze, manifiesta que: “es una garantía automática imaginada por leyes o reglamentos para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo con ello decisiones irreflexibles o insuficientemente estudiadas”<sup>(58)</sup>

Si durante un procedimiento administrativo falta por lo menos uno de los requisitos de validez, el artículo 40 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, establece el derecho al Procedimiento para la Reclamación, estableciendo las reclamaciones de indemnización por daños se formularán ante el Ministro del cual dependen los órganos causantes de la lesión, en este caso en concreto se llevaría ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Al respecto en la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo, el 25 de septiembre de 1987, con la determinación del órgano competente para declarar el posible derecho a indemnización, en su fundamento jurídico número 6, señala: “... la falta de atribución del caso de un Departamento Ministerial determinado, como consecuencia de tener su base la petición en un acto legislativo, ... lleva a este Tribunal, ante las circunstancias concurrentes, a establecer la competencia del Consejo de Ministros para conocer de tal pretensión en vía administrativa, que ... deberá ordenarse, en cuanto a su tramitación, a través del Ministerio de Justicia”<sup>(59)</sup>

Es importante recordar que si llegase a faltar alguno de los requisitos previamente establecidos por la ley, este será nulo o inexistente por lo que el afectado deberá llevar a cabo el Procedimiento Administrativo correspondiente. Así también lo considera la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### ACTOS DE EJECUCION, INEXISTENCIA DE LOS.-

Si por la falta de informe de una autoridad responsable, debe tenerse como presuntivamente cierto el acto de ejecución que se le atribuye, de acuerdo con el artículo 149 de la Ley de Amparo, la

(57) DEL RIO GONZALEZ, Manuel. El Procedimiento Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1981 p 86

(58) Idem.

(59) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho Administrativo. 10ª Edición Editorial Tecnos Madrid 1992. p 289

presunción no puede surtir efectos, sino queda comprobada la existencia del acto ordenador.

Semanario Judicial, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXXVIII. Pág. 4399.

Por otra parte el maestro Jaime Orlando Santofimio, señala como elementos de existencia y validez de todo acto administrativo, los siguientes:

- Sujeto activo y su competencia,
- Sujeto pasivo y su capacidad,
- Manifestación de voluntad del órgano administrativo competente para formular el acto administrativo,
- Objeto representado por el contenido del mismo, debe ser lícito y posible,
- El motivo, circunstancia de hecho y derecho.<sup>(60)</sup>

### 3.3. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMISORA.

En primer lugar determinaremos que es autoridad, para efectos de esta materia, según la teoría francesa, es el órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México, el doctor Gabino Fraga, la define como "el órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o de alguna de ella por separado"<sup>(61)</sup>

Ignacio Burgoa, la señala como el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.<sup>(62)</sup>

(60) SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1998. p. 329-330.

(61) ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, 4ª Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1999 p. 25

(62) *Ibidem* p. 25.

La Suprema Corte no podía faltar y dar su propio concepto, y dice que "son todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".(63)

Posteriormente entendamos por acto de autoridad, aquel en donde el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público, también llamados actos del poder público o de actuación soberana.

La autoridad que emita el acto en esta materia debe ser administrativa con base en su competencia señalada previamente en la ley y la cual lleve inminentemente la obligatoriedad de su ejercicio.

Para poder restringir la esfera jurídica de los particulares debe de existir en primer lugar una orden administrativa, es decir, un acto que les imponga una obligación, un apercibimiento que implique una amenaza de sanción para el incumplimiento de una obligación. En la Constitución Mexicana en su artículo vigésimo primero, discute la competencia de la autoridad administrativa para sancionar el incumplimiento de las leyes administrativas.

En 1857 únicamente la autoridad judicial era la facultada para imponer las penas y era la autoridad política la que tenía dentro de sus atribuciones la imposición de las infracciones, actualmente la autoridad facultada exclusivamente para imponer las penas es la autoridad judicial.(64) Aparentemente abarca todas las penas, dejando a la autoridad administrativa como la competente para el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía, lo anterior no implica que no se le reconozca la competencia para imponer sanciones por la violación de leyes cuya ejecución también se encuentra dentro sus atribuciones.

Para que la autoridad administrativa pueda emitir un acto jurídico, debe de reunir ciertos requisitos, entre los que encontramos el respetar la garantía de audiencia, lo cual esta asentado en diversas ejecutorias entre ellas la V. Jurisprudencia de la S.C. de J. 1917-1975, Segunda

(63) Tesis Jurisprudencial núm. 75; legible en la pág. 115 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965, Sexta Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

(64)FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. p.240

Sala. Tesis 336, pág. 564. Tesis 339, pág. 569. Que a la letra dice: "aunque la Ley del acto no establezca en alguna manera requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional..." (65)

Como se señalará más adelante, dentro del régimen general del procedimiento ejecutivo, no podrá ser la autoridad que emita el acto la misma que lo ejecute.

Cuando el Gobierno del Distrito Federal, otorga una Licencia u ordena una demolición de un obstáculo, realiza un acto administrativo cuya legalidad se estudiará después, quien determinará como se llevará a cabo el derrumbe es el personal técnico, esta actividad también puede ser encomendada a los particulares, a una empresa, pero a nombre de la autoridad administrativa, sin que los primeros tengan relación con el órgano administrativo original, él que como ya se dijo debe de estar debidamente fundamentado.

Cualquier ilegalidad existente coloca al particular en la posibilidad de interponer cualquier recurso debido a que se le deja en estado de indefensión, ya que la autoridad esta obligada a respetar los trámites que formalizan el procedimiento.

### 3.4. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EJECUTORA.

El Procedimiento de ejecución forzosa o de acción directa debe ser analizado conforme a los artículos 14 y 16 Constitucionales, en el primero de ellos encontramos la garantía de audiencia y al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que las formalidades del juicio quedan cumplidas por la autoridad administrativa, cuando ésta respeta todos los elementos características de dicha garantía; ya pesar de que al hablar tanto de juicios como de tribunales nos hace pensar en el Poder Judicial debido a que la pluralidad técnica es una operación lógica, no es así que ya que actualmente existen diversos tribunales administrativos, por lo que podemos decir que la garantía en comento no es rigorismo técnico para impedir el funcionamiento de los tribunales administrativos.

(65) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. p 261.

En un régimen ideal de Derecho todas las personas debemos cumplir voluntariamente con las disposiciones de la administración pública, y con mayor razón, los órganos inferiores de la propia administración, tiene que cumplir lo ordenado por sus superiores; pero estamos muy lejos de alcanzar dicho ideal teorizante, y por lo mismo la autoridad administrativa tiene que obligar a que se cumplan sus determinaciones, mismas que no deben quedar sujetas al mero capricho de los administrativos.

La función administrativa puede prevenir conflictos o solucionarlos cuando ya estos han surgido, una vez que define una situación de derecho lo hace para poder realizar con ello otro acto administrativo, es decir, no basta con la emisión de un acto que le impute al particular alguna obligación con la cual se pretende obtener la satisfacción del interés colectivo, sino que se necesita quien lo ejecute para que se alcance totalmente el objetivo fijado.

Es importante señalar que el procedimiento administrativo se integra por un procedimiento administrativo interno y otro externo, el primero se realiza dentro de su ámbito de gestión administrativa entre sus órganos sin inferir la esfera de los particulares, mientras que en el segundo precisamente interfiere en mayor grado la esfera de los particulares.

La ejecución de los actos administrativos puede ser cumplida por un órgano de la administración, a lo que llamamos ejecución forzosa; o por los particulares, la que se realiza de manera voluntaria.

A la función ejecutiva se le dan dos acepciones, la primera como sinónimo de función jurisdiccional y la segunda debe ser ejecutiva por venir del Poder Ejecutivo. De una u otra manera es la única en la que supone queda comprendida la actividad del Estado para aplicar la ley, bien si existe controversia o no.

La ejecución forzosa es cuando la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer las ordenes emitidas por la autoridad. Cabe hacer mención que previamente a la ejecución forzosa deben de cumplirse con los requisitos de las notificaciones en cualquiera de sus clasificaciones, verbigracia la expropiación, que necesita previamente estudios urbanísticos, etc.

Las resoluciones administrativas son contrarias doctrinalmente a la vida civil, ya que no admite que la autoridad administrativa proceda en forma directa sus resoluciones sin la intervención de un Tribunal, lo cual esta fundamentado en la necesidad de que las atribuciones del Estado se cumplan conforme a la legislación aplicable.

Para que la autoridad administrativa pueda ejecutar directamente sus resoluciones, tiene que estar previsto en primer lugar en la Constitución Mexicana así como en las leyes reglamentarias de la materia.

La validez de la ejecución del acto administrativo, se obtiene cuando un ordenamiento jurídico reconoce facultades a la Administración Pública del Distrito Federal, para poder llevar a cabo un cumplimiento a través de los medios de ejecución forzosa, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,. Nava Negrete, opina que "si notificado un acto al particular, éste no lo cumple aparece la ejecutividad y la autoridad obligará coactivamente al particular para que cumpla", (66) o en su caso lo ejecutará la propia autoridad a costas del particular.

Para que la autoridad pueda realizar una ejecución de manera legal, debe realizar el procedimiento correspondiente, el cual se encuentra sujeto a principios generales en sentido técnico. Luego entonces podemos decir que la actividad de coacción, es la que realiza la autoridad para lograr que los particulares ajusten obligatoriamente su conducta o patrimonio al interés público, con lo que se seguiría satisfacer la necesidad pública.

De igual forma existe el Principio de Legalidad, que "exige la existencia de una norma legal que legitime la autorización de los medios de ejecución forzosa, que supongan una afectación en la esfera de actuación de las personas". (67) Estos se encuentran numerados en el artículo 14 de la Ley De Procedimiento Admnsitrativo del Distrito Federal, y son las siguientes:

- Apremio sobre el patrimonio.

(66) GONZALEZ PEREZ, Jesús. El Procedimiento Administrativo Federal. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A.: México 1997. p. 171

(67) *Ibidem* p. 174.

- Ejecución subsidiaria.
- Multa.
- Actos que ejerzan sobre la persona entre otros.

El maestro Narciso Sánchez Gómez, agrega que estos pueden aplicarse sobre bienes de las personas, ejemplo la clausura de negocios, retiro de obstáculos en la vía pública; sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, un ejemplo el servicio militar obligatorio; ejecución subsidiaria o actos de terceros, se pueden realizar por sujetos distintos al obligado, como puede ser la demolición de construcciones.

La ocupación entrega o modalidades de un bien determinado, lanzamiento administrativo. <sup>(68)</sup>

En otras palabras este principio obliga a que las autoridades administrativas, en el caso que nos ocupa, a ajustarse a la ley que regula su actuar en los diversos procedimientos que realiza, con lo cual se estaría cumpliendo eficazmente con lo establecido en el artículo 16 de la nuestra ley suprema. Por tanto puede resumirse sólo que dichas autoridades podrán hacer lo que la ley les permite, la finalidad de este principio es evitar el abuso o desvío de poder, la arbitrariedad en perjuicio de los intereses del particular.

El maestro Narciso Sánchez Gómez, agrega en los elementos constitucionales que le dan vida y esencia al principio de legalidad es que se notifique legalmente el procedimiento al destinatario, así como el acto definitivo con el que concluye el mismo procedimiento.

El Principio de Igualdad, se refiere a que la autoridad debe de dar tratamiento igual a los diferentes particulares en situaciones iguales, <sup>(69)</sup>se infringiría este principio si el artículo 15 de la ley en comento, se lleva a cabo de una forma indiscriminada, según las personas en situaciones análogas, es decir, que la ejecución en estudio se llegará a aplicar sin que medien justificaciones legales, violando sus garantías individuales, así como tampoco deberán hacerse distinciones por diferentes causas como son: sexo, religión, posición social, entre otros.

<sup>(68)</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1998. p. 346 y 347.

<sup>(69)</sup> *Ibidem*.

El Principio de Respeto de los Derechos Fundamentales y Libertades, impone a la autoridad administrativa la obligación de respetar las garantías constitucionales, derivado de que la potestad coercitiva de la administración, es donde probablemente existe mayor riesgo de que se olvide este objetivo y se viole la dignidad de las personas,<sup>(70)</sup> lo que obviamente traería sanciones a las autoridades que cometan dichas arbitrariedades, incurriendo en responsabilidades, que son sancionados de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Así también tenemos al principio de audiencia, - que algunos autores lo integran al principio de los Derechos Fundamentales y Libertades –y como es de todos conocido es en él en donde el administrado tiene la oportunidad de ser asesorado por un Licenciado en Derecho, ofrecer las pruebas que sean necesarias, el juzgador también tiene la obligación de tomar en cuenta lo presentado y manifestado por el administrado para su defensa, con lo que se podrá revocar, modificar, dejar sin efectos el procedimiento. Esta deberá estar compuesta por dos aspectos uno de fondo y uno de forma.

Aunado al principio que antecede tenemos al principio de publicidad, ya que se pretende que las partes interesadas en el procedimiento, tengan por conocido el avance y los resultados del mismo, sólo así podrá surtir efectos jurídicos. Y por último el Principio de Proporcionalidad, es el encargado de ser el rector de toda medida de intervención administrativa <sup>(71)</sup> dentro de la ejecución forzosa, en otras palabras, la sanción tiene que ser exactamente la que corresponde a cada infracción cometida.

Dentro de los principios que señala el maestro Narciso Sánchez Gómez, se encuentra el de economía o gratuidad y eficacia, referente a que todos los procedimientos administrativos llevados a cabo deberán ser simples, que no sean costosos ni lentos, con lo anterior se estará en la posibilidad de facilitar el desenvolvimiento de los procedimientos. Es conveniente precisar que en relación a la gratuidad se refiere a que no se cobrará por la tramitación de los mismos, salvo en los casos que la misma ley lo señale, tal es el caso de la expedición de copias certificadas.

(70) GONZALEZ PEREZ, Jesús. El Procedimiento Administrativo Federal. 2ª Edición Editorial Porrúa S.A. México 1997. p.1175

(71) *ibidem* p. 176.

Como ya se hizo mención no podrá ser la autoridad que emita el acto la misma que lo ejecute. Para que la autoridad administrativa ejecute sus propios actos cuenta con fundamentos sólidos, máxime si esta tiende a la satisfacción de necesidades públicas sin perjuicio de la responsabilidad en que la administración incurra si el acto fué ilícito, es decir, que la autoridad administrativa no tiene que acudir al poder judicial para ejecutar las ordenes emitidas por ellas, simplemente las realice otra autoridad administrativa que tenga facultades explícitas para hacerlo.

Por otra parte los interesados serán aquellos que estén obligados a cumplir lo dispuesto en el acto, y a quien deberá hacerseles el requerimiento previ6 antes de incoar el procedimiento de ejecución forzosa.

Para poder proceder a la ejecución, el acto debe de reunir los requisitos legitimadores, entre los que encontramos un acto sujeto al derecho administrativo, la validez del acto, que de acuerdo al artículo 9º de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tendrá validez a partir de que surta efectos la notificación, mientras que el artículo 8º de esa misma ley, establece que lo será en tanto no se declare su invalidez, tendrá el acto administrativo que cumplir lo dispuesto en el Capítulo I, Elementos y requisitos de Validez del Acto Administrativo.

Así mismo el acto administrativo emitido debe establecer una obligación ya sea de hacer o una omisión. Tiene que ser ejecutivo, reconociendo la ejecución forzosa.

Dentro de los requisitos de la ejecutividad se encuentra el previ6 apercibimiento, cuya existencia es esencial para incoar una actuación ejecutiva, presupone la notificación, cuyo contenido será advertirle lo que sucederá en el caso de incumplir con la obligación impuesta, de manera voluntaria en el plazo previamente establecido, dando lugar entonces a la ejecución forzosa.

Con la ejecución de los actos administrativos se extingue su existencia, ésta puede ser por diferentes medios, ya sea normales y anormales, en el caso que nos ocupa estudiaremos primero los medios normales, que sería lo más id6neo, o sea el cumplimiento voluntario de aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto del acto, pueden ser los 6rganos internos de la administración y de los

particulares. Es importante precisar que se tiene que distinguir las prestaciones fungibles y no fungibles, siendo los fungibles los que puedan utilizar la ejecución subsidiaria con cargo al patrimonio del obligado y las no fungibles se podrá usar la multa coercitiva.

De igual manera se extingue cuando se cumplen los efectos inmediatos, es decir se da de forma automática, y también cuando llegue el plazo, por ejemplo en las Licencias y Permisos.

### 3.5. MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES.

Como se ha podido observar, para que la autoridad cumpla cabalmente con sus atribuciones, debe de establecer algunas medidas, por ejemplo las sanciones las cuales varían, pudiendo ser una coacción material, normalmente esta se utiliza en el ámbito penal, y en los casos en que no funcione se aplican sanciones jurídicas o bien pueden también ser mixtas.

No olvidemos que las garantías de orden social, costumbres, moralidad, opinión pública, etc., obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales, ya que hay muchos lugares que se rigen por estas Garantías de Orden Social.

Entre los medios a través de los cuales se realiza la ejecutoriedad de los actos emitidos con anterioridad por la autoridad administrativa, están: la acción administrativa sobre los bienes afectados (artículo 27 de la Constitución Mexicana), la aplicación de sanciones administrativas y el uso de la fuerza pública.

Como medidas de seguridad o sanciones encontramos la multa, la cual no es un medio de ejecución forzosa, sino una sanción administrativa al que impute una transgresión jurídico-administrativa, no es impuesta con un fin represivo sino que tiene como finalidad forzar al cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo, se intenta disuadir al obligado de su actividad de resistencia.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su numeral 93 precisa algunas medidas de seguridad, mismas que pueden aplicarse en el precepto legal, materia de nuestro tema de investigación.

“ Artículo 93.- Se consideran como medidas de seguridad:

- I La suspensión de trabajos y servicios.
- II La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;
- III La desocupación o desalojo de inmuebles.
- IV La demolición de construcciones.
- V El retiro de instalaciones.
- VI La prohibición de actos de utilización.

Las medidas de seguridad serán ordenadas por las autoridades competentes del Distrito Federal en caso de riesgo son de inmediata ejecución, tiene carácter preventivo y se aplicará, sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan, por las infracciones cometidas.

La aplicación de estas medidas se sujetará a lo dispuesto en el Código Civil y en las Leyes de protección Civil y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

Ahora bien, la sanción administrativa es el castigo que se aplica a los particulares a través del Derecho, por las violaciones de los ordenamientos administrativos, pretendiéndose por medio de la misma asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen todos y cada uno de los ciudadanos con respecto a la sociedad, es decir, las sanciones tienen como función principal obligar a los particulares que sus acciones no perjudiquen al resto de la sociedad y cuando llegan hacerlo, restablezcan las cosas a su estado original.

Para que la autoridad que corresponda ordene la imposición de una sanción debe de tomar en cuenta diversas condiciones, tales como capacidad económica del infractor, gravedad del infractor, circunstancias especiales del caso, así como la reincidencia.

Algunas de las sanciones a las que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, son la demolición de construcciones,

suspensión de trabajos, revocación de licencias y permisos otorgados entre otras.

De igual forma la cantidad de las multas que lleguen a imponerse deberán de ser acordes con la infracción cometida, por ejemplo, se sancionara con una multa consistente del 5% al 10% del valor comercial de las obras e instalaciones cuando estas se ejecuten sin Licencia o con una Licencia cuyo contenido sea violatoria de los programas, además de que también se sancionará al promotor de la obra y al Director Responsable de Obra.

Existe variedad entre las clases de sanciones tales como las nulidades de los actos administrativos, revocaciones, amonestaciones, cese, clausura, revocación, multa, etc.; en México existe la privación de la libertad sin que ésta exceda las 36 horas, en ocasiones es opcional ya sea que se pague una multa o se dé el arresto.

Para establecer una sanción la autoridad administrativa además de tomar en cuenta su competencia, considerará al interés público, la utilidad pública así como el orden público, con lo cual castigará infracciones que no constituyan delitos. Con lo que hemos estudiado consideramos que por sanciones debemos entender la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que se aplica en caso de infracción.

Las sanciones tiene un plazo de prescripción que es de un año, plazo que comenzará a computarse desde el día en que se hubiere cometido la infracción.

Lo anterior causa desventajas no a la autoridad para la aplicación de las sanciones correspondientes, sino a la comunidad en general, ya que por una parte si transcurrido un año no se realiza el procedimiento de ejecución de las sanciones, este no podrá llevarse a cabo posteriormente, en virtud de que la sanción ha prescrito.

Para que la autoridad administrativa pueda conservar el dominio público se le reconoce una potestad sancionadora, misma que el Derecho Francés clásico conoce como "police de la voire", entendiéndose como el conjunto de reglas penales relativas a las vías de comunicación y a las riberas del mar, así como a ciertas materias asimiladas; en este caso la administración al ostentarse como titular de los bienes del dominio

público, cuya integridad y permanencia en su afectación le está encomendada.

Entre varios autores existe la confusión sobre pena y medida de seguridad, cabe hacer mención que ambas son consideradas como sanciones.

Villalobos, expresa que "no deben de confundirse los siguientes términos, ya que las medidas de seguridad van dirigidas a toda la población, y muchas veces nada tienen que ver con el ámbito penal como las medidas de prevención".(72)

Así podemos señalar que las infracciones administrativas no puede hablarse en sentido estricto de las mismas de Derecho penal, ya que a pesar de ser ilícitos administrativos no forman parte de los tipos penales.

Algunos tratadistas en sus doctrinas opinan que deberían contemplarse como Derecho Penal Administrativo a las infracciones cometidas en esta materia que no constituyen delitos, sancionando a través de medidas administrativas entre las que señalan a la clausura, multa, privación de la libertad la cual no debe exceder a 15 días, no especifica si hábiles o calendario y la cual debería precisarse.

La Administración Pública es una gran empresa, razón por la cual deberá de existir una fuerte disciplina externa e interna, facultando a la autoridad con su poder sancionador, mismo que debe ser limitado. Este poder lo encontramos apoyado en el precepto constitucional 21, que de su interpretación podemos señalar lo siguiente: es a la autoridad administrativa a quien compete aplicar las sanciones a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días.

Es conveniente precisar la diferencia que existe entre infracción administrativa y las de Derecho Penal. Ambas son de un mismo genero: sanciones. Para el Doctor Villalobos, explica que es única del Derecho penal la privación de la libertad, la multa y el arresto; en materia administrativa no rige la tentativa, ni agravantes pero si las excluyentes de responsabilidad, la prescripción, que en muchas leyes administrativas

no está regulada, ésta debiera existir a favor de los particulares y en contra de la administración pública. Con lo anterior no estamos de acuerdo ya que entonces las autoridades administrativas se quedarían sin respaldo y muy limitada su actuación.

Existen en la legislación positiva, algunos actos administrativos los cuales crean derechos preexistentes de los particulares, tales como las licencias, permisos y autorizaciones, los cuales también se encuentran limitados debido a que se tiene que analizar que no afecten los derechos de terceros, que no interrumpan la paz pública o inclusive la seguridad, etc.

Para poder entender lo anterior señalaremos un ejemplo: la Licencia de Construcción, el propietario por el derecho de propiedad que le asiste, tiene la facultad de construir en su terreno, sólo que para ello primero tiene que solicitar su Licencia, con lo que se restringe al momento en que esta se otorga o no.

En donde probablemente se encuentre el problema, es cuando se tiene que determinar si dichas restricciones son justificadas legalmente frente a la Constitución en relación con las garantías de libertad y propiedad de los individuos.

Dentro de las principales necesidades colectivas que tiene que cubrir el Estado como autoridad administrativa son la seguridad, tranquilidad y salubridad, lo cual conseguirá a través de los servicios públicos.

De lo antes descrito, en nuestra opinión deberán ir aparejadas siempre una sanción y una multa, ya que en los casos por ejemplo de que se realice una construcción sin Licencia, bastará con que pague la multa creándole con ello un derecho, luego entonces que va a suceder cada vez que un ciudadano cometa una infracción sólo con que pague la multa tendrá derecho a conservar su construcción, y que diferencia existiría con otro particular que lleve a cabo todo el procedimiento legal para obtener su licencia o permiso correspondiente, nos encontraríamos entonces en un plano de desigualdad.

En las diversas legislaciones que se consultaron se habla muy poco de las sanciones a las que se hace acreedor un particular que ocupa u

obstaculice la vía pública o un área de uso común, o en otras ni siquiera señala medidas de seguridad; además si bien es cierto que es importante sancionar a los infractores, también lo es que deben de establecerse medidas para evitar que el particular cometa infracciones.

Para establecer un servicio público, en ocasiones se suele utilizar medios coactivos semejante a los que ofrece la policía, luego entonces en materia administrativa, existe la policía administrativa la cual definimos como “el conjunto de medidas coactivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad como a un fin de utilidad pública”. (73)

Para mayor abundamiento analizaremos la utilidad pública de la cual hemos hablado, el maestro Rafael I. Martínez Morales señala que habrá utilidad pública cuando un bien y servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlos o proporcionarlo. En esta utilidad pública tenemos a los servicios públicos, a los cuales muchas áreas comunes están destinadas.

Pero ahora que debemos entender por servicio público, pues bien este es la organización de la actividad de la administración pública tendiente a satisfacer de manera permanente, adecuada, continua las necesidades materiales o culturales de la población, por ejemplo transporte público, educación, salubridad, etc.

### 3.6.DETERMINACIÓN DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.

¿Qué es el patrimonio del Estado? :

Hemos mencionado en los Capítulos anteriores al patrimonio del Estado, y tal vez por lógica – una lógica equivocada –lo entendemos como todos los bienes que pertenecen al Estado y sobre los cuales tiene la custodia y/o propiedad.

A continuación y con la finalidad de que estemos correctamente informados de que es lo que con precisión comprende dicho patrimonio, señalaremos algunos conceptos de diversos autores.

(73) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1992. p. 125

El maestro Garrido Falla, señala que el patrimonio del Estado: "es el conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al Estado". (74) Como se observa este concepto es muy abstracto, tal pareciera que se refiere a algo subjetivo y no es así tenemos que ser más específicos para que podamos señalar a los bienes, ya sean muebles o inmuebles.

Jorge Olivera, por otra parte expresa que: es el conjunto de bienes, recursos o inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social económica. Consideramos que el concepto que da este autor es el más completo, sólo faltaría agregarle los derechos a los cuales se refiere Garrido Falla.

Si bien es cierto que ya tenemos un concepto que nos da una idea más general de lo que integra al patrimonio del Estado, también lo es que para que este pueda ser considerado como tal, debe de reunir los siguientes elementos:

- a) El titular del patrimonio, aquí por la naturaleza de lo que estudiamos en este caso es el Estado como persona jurídica colectiva.
- b) Lo que lo integra: cosas, derechos, recursos financieros, en general todo aquello que represente medios de tipo económico.
- c) Por último la finalidad, la cual puede variar dependiendo de su naturaleza, interés general, justicia social bien de uso común, cumplir con los cometidos o atribuciones estatales, entre otras.

El territorio también es considerado parte del patrimonio pero no como un elemento del mismo, sino como el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico, así tenemos que la propia Constitución en su numeral 27 precisa que la propiedad del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, y en el cual puede fijar modalidades a los bienes de los particulares, esto en su versión estatal.

(74) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid 1992. p. 126.

Los bienes sobre los cuales el estado tiene la titularidad, es por diversas causas, y sobre estos posee directa u ocasionalmente y sólo en algunos casos, los cede temporalmente a los particulares a través de una concesión, como ya se dijo con anterioridad, siempre y cuando sea con la finalidad de ayuda y apoyo a la comunidad, sin lucro, etc., y así también el particular tendrá que devolverlos cuando el Estado así se lo solicite.

Hablando ahora solamente de los bienes se clasifican en bienes de dominio privado y bienes del dominio público.

Los legisladores consideran a los bienes del dominio privado como aquellos que considera innecesarias otorgarles protección. (75)

En el Capítulo anterior señalamos brevemente a la Ley General de Bienes Nacionales (publicada el 8 de enero de 1982), que regula a estos bienes y a nivel federal los artículos 27, 42, 43, 48 y 132 Constitucionales también los regula. (76)

Por otra parte recordemos que el Código Civil del Distrito Federal vigente en su artículo 767 clasifica al patrimonio del poder público en:

- Bienes de uso común.
- Bienes destinados a un servicio público y
- Bienes propios.

La clasificación que a nosotros nos interesa en nuestro tema de estudio es la primera, los bienes de uso común.

(75) MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3º y 4º Curso, 2ª Edición. Editorial Oxford University Press-Harta de México, S.A. de C.V. México D.F. 1997, p. 39

(76) *Ibidem* p. 41.

De acuerdo con la opinión del maestro José Canasi, y con la cual nosotros coincidimos es que 'el estudio de los bienes del dominio público' (77) corresponde más al derecho administrativo que al Derecho Civil, ya que como veremos un poco más adelante el Código Civil hace una clasificación de estos bienes incluyendo a los bienes del dominio privado.

El maestro Rafael I. Martínez Morales, define al dominio público como: "sector de los bienes del Estado sobre los cuales éste ejerce potestad soberana, conforme a reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación". (78)

Existe una definición del dominio público que la jurisprudencia francesa tomó del Código de Napoleón y que Laubaère cita: " El dominio público es el conjunto de bienes de las colectividades públicas y establecimientos públicos que se encuentran, sea a la directa disposición del público usuario, sea afectados a un servicio público". (79)

Después de haber explicado lo que significa patrimonio del Estado, tendremos que definir la naturaleza jurídica del dominio público en los bienes del Estado, y posteriormente cuales están comprendidos dentro de estos. En materia administrativa al término de dominio público se le dan diversos significados, como Régimen de Derecho Público y de afectación especial de ciertos bienes del Estado.

El mismo ha ido evolucionando a partir del siglo XIX, ya que entonces se hablaba de "res publicae", que eran aquellos bienes que estaban fuera del comercio y podían ser utilizados por todos, desde entonces son inalienables e imprescriptibles. Ahora bien si nos remontamos a la época Romana, ellos ya hacían la clasificación de las cosas y bienes considerando a las personas a las que pertenecían o poseían.

(77) CANASI, José, *Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General*, Editorial Talleres Edigraf, Argentina 1981, p. 812 y 813.

(78) MARTÍN MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 3º y 4º Curso, 2ª Edición*. Editorial Oxford University Press-Harla de México, S.A. de C.V. México D.F. 1997, p. 43.

(79) Idem.

Desde el punto de vista etimológico, dominio deriva de la palabra *domus*, señor de la casa, es decir, el poder que una persona tiene de usar y disponer libremente de lo suyo. Jurídicamente hablando en el artículo 2506 del Código Civil Argentino, el dominio se precisa como la idea de un poder jurídico el más completo que una persona puede tener sobre una cosa, definición con la que Aubry y Rau reconocen a la propiedad.<sup>(80)</sup>

Desde esa época podemos decir que el Estado tiene titularidad sobre una serie de bienes y el régimen jurídico que los regula no es uniforme, derivado de lo anterior se conduce a la distinción entre dominio público y privado de la administración.

' En tiempos atrás se podía hablar de un dominio público o patrimonio de la Corona, que comprendían las plazas públicas, caminos reales y otras cosas de naturaleza destinadas al uso público y fuera del comercio de los particulares. Todos estos bienes eran inalienables y las rentas que pudiesen producir se hacían propiedad de la Corona. La doctrina distinguía entre bienes de la Corona, bienes públicos y bienes del Estado. Muchos de los cuales, actualmente tienen carácter patrimonial o de dominio privado del Estado'.<sup>(81)</sup>

Las comunidades rurales eran un ejemplo de estos bienes en estudio, que aún no se conocían como tales, los caminos rutas y plazas no pertenecían a ninguna persona en particular, pero podían todos disfrutar de ellos, y los cuidaban la autoridad comunal, posteriormente surgieron los bienes de los reyes, de los emancipados, de los príncipes secundarios del Imperio, lo cual fué creando varias controversias sobre la propiedad de los mismos.<sup>(82)</sup>

Apareciendo el origen de la inalienabilidad de los bienes, con las primeras aplicaciones del derecho romano.

Y con el transcurso del tiempo se sustituyó al Príncipe por el Estado como propietario de todos estos bienes, por lo que a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, con la codificación en el derecho civil se declararon definitivamente bienes del Estado propiamente.<sup>(83)</sup>

(80) CANASI, José, Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Editorial Talleres Edigraf. Argentina 1981. p. 834-835.

(81) CFR. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1992 p. 403.

(82) CANASI, José. Ob cit. p. 813 y 814

(83) *Ibidem* p.815.

Consideramos pertinente hacer una distinción entre lo que es la propiedad privada y la propiedad pública, siendo la primera un derecho real que tiene un particular, persona física o moral, para usar gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en los diversos textos legales, y atendiendo las modalidades que establece el interés público buscando no se perjudique a la colectividad.

Ahora bien la propiedad pública será aquel derecho real ejercido que asiste a las entidades públicas con personalidad jurídica propia, sobre bienes del dominio público con las características de inalienables, inembargables e imprescriptibles, las cuales se explicaran más adelante detalladamente.

Es preciso explicar que así también dentro de esta clasificación de los bienes tenemos bienes del dominio público y bienes del dominio del Estado, en estos últimos el Estado ejerce un poder y dominio absoluto, por un lado algunos autores como Proudhon, Berthélemy entre otros señalan que el dominio público no pertenece al Estado, mientras que Hauriou igual que Francia opinan lo opuesto.<sup>(84)</sup>

En 1851, en el proyecto del Código Civil distinguía entre bienes de propiedad pública (los pertenecientes al Estado, entre ellos los destinados al uso común, bienes mostrencos y los que por ley se declarasen del Estado y los del patrimonio real) y propiedad privada. Con lo manifestado se llegó a la clasificación del vigente Código Civil, en su Capítulo III, Título I, Libro II: <<De los bienes según las personas a que pertenecen>>. <sup>(85)</sup>

Ahora bien, en el Derecho Positivo, los bienes correspondientes a las entidades públicas se pueden encontrar en esta situación: como pertenecientes al dominio público sin determinar su régimen jurídico, el problema radica en que no coinciden en la totalidad de sus notas características.

La doctrina señala dos criterios para la determinación del dominio público:

(84) CANASI, José. Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General. Editorial Edigraf. Argentina 1981. p. 830.

(85) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1992. p. 405.

- 1) Por naturaleza.- En esta clasificación encontramos dentro de la doctrina francesa a Ducrocq y Berthélemy, quienes señalaban que eran todas aquellas porciones del territorio afectadas al uso de todos y son insusceptibles de propiedad privada, agregando los que lo eran por disposición expresa de la ley.
  - a) Entendiéndose esta última como aquellas concesiones que realiza el Estado con ciertos bienes o servicios, conviene precisar como ya se ha hecho con anterioridad, esto no significa que se transmita la propiedad.
- 2) Por afectación.- Según la concepción de Hauriou, son las porciones del territorio que constituyen el dominio público que sean insusceptibles de propiedad privada, siendo la única manera en que se contemplan tales categorías de bienes en su conjunto, pero lo anterior varía si nos colocamos desde el punto de vista de que una pequeña parcela de terreno en concreto, no hay duda de que esta pueda ser poseída y rendir utilidad a un particular.

Por lo que debemos entender que el dominio público será aquella parte del dominio constituida por las propiedades administrativas que están afectadas al uso de todos o bien al funcionamiento de un servicio público y que por consecuencia se encuentra sometida a un régimen especial.<sup>(86)</sup>

Actualmente se afirma que únicamente son los bienes afectados a un servicio público y que por su naturaleza o adaptaciones a que haya sido sometida, están especialmente vinculados a dicho servicio, se excluyen los edificios administrativos.<sup>(87)</sup>

El maestro Bielsa, señala que el dominio público está fuera del dominio del Estado, ya que al desafectarlo no realiza un acto de disposición jurídica sino un cambio de régimen jurídico, a nuestro decir lo que se lleva a cabo simplemente, es que ahora las leyes que los van a regir son diferentes.

(86) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1992. p. 407 a 409.

(87) *Ibidem* p. 409.

Por el carácter imprescriptible de los bienes que nos ocupan, resulta difícil admitir que la posesión de estos bienes por tercero produzca efectos jurídicos.

Dentro del régimen de protección del dominio público, principalmente los destinados a los de uso común, se encuentra el conjunto de limitaciones y servidumbres establecidas sobre propiedades privadas colindantes, que tiene por objeto la conservación del mismo. Existen tres formas de utilización del dominio:

1.- Uso común,

2.- Especial y

3.- Privado excepcional.

El Reglamento de Bienes en las entidades locales distinguían entre uso común y privado, el primero relativo al que correspondía a todos los ciudadanos por igual, sin distinción alguna.

Este puede ser general, es decir cuando ocurran circunstancias singulares; y especial cuando se trate de circunstancias singulares, por peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otro semejante.

El uso normal no deberá confundirse con el abuso o ilícito, aludiéndose la utilización del dominio para usos distintos compatibles con el uso principal, causas que pueden originar consecuencias jurídicas como es el caso que nos ocupa.

El uso común de los bienes del dominio público es el que debe ser ejercitado por cualquier administrado, sin que se requiera una cualificación especial, ni siquiera la cualidad de nacional es necesaria, <sup>(88)</sup> por ejemplo puede ser sólo por su naturaleza, así la apertura de una calle al tránsito significa la posibilidad de transitar por ella.

Es importante señalar que para poder adquirir algún bien se tiene que tener personalidad jurídica; el Gobierno del Distrito Federal tiene la

(88) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. p. 343.

personalidad jurídica para poder adquirir bienes inmuebles ya sea de dominio público o privado, entendiendo por bienes del dominio público aquellos que están destinados a un servicio público, como lo son los monumentos arqueológicos, servidumbres, los adquiridos por expropiación, plazas, calles y avenidas, que no sean federales ni particulares, mismos que no son embargables, ni gravados.

Según las investigaciones realizadas, se encontró que todos aquellos bienes materiales que sirven al Estado para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades colectivas, forman parte de su patrimonio. Lo anterior se apoya en la Ley General de Bienes Nacionales, de 1969, en donde hacía una clasificación de los bienes del patrimonio nacional en:

- 1) Bienes del Dominio Público de la Federación.
- 2) Bienes del Dominio Privado de la Federación.

Posteriormente reformas a la citada ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de enero de 1981, realizan un listado de los bienes que integran el patrimonio del Estado, en donde encontramos entre otras a los bienes públicos y privados de la Federación, <sup>(89)</sup> la misma nos remite al artículo 27, párrafos cuarto y quinto, así como la fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Bienes Nacionales engloba las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2º de la ley en comento, así mismo considera bienes de la federación todos aquellos que se encuentran en el Distrito Federal, considerados en la legislación común como vacantes incluso aquellos que la federación adquiriera en el extranjero, por ejemplo os destinados para las Embajadas Nacionales.

Como se ha venido señalando en las legislaciones tanto de carácter Federal como Local, también nuestra Carta Magna en su numeral 27 párrafo sexto, señala como características generales de los bienes del dominio de la Nación la inalienabilidad e imprescriptibilidad.

(89) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos Madrid. 1992. p. 457.

Dentro de los bienes de uso común se consideran los que son sometidos al derecho de propiedad y los que son insusceptibles de tal derecho.

En los bienes que son sometidos a propiedad privada pueden ser de particulares o del Estado de igual forma los de propiedad pública pueden ser del Estado o de otras Entidades Federativas

A contrario sensu existe una teoría que señala que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial sobre los bienes que integran al Estado, aclaran diciendo que el Estado sólo tiene la atribución de vigilancia y policía para asegurarse de que cumplan con esa función, ser de uso común, sin que lo antes mencionado implique un derecho de propiedad.

En 1902, la primera Ley de Inmuebles Federales consigna la propiedad del Estado sobre los bienes del dominio público o uso común. <sup>(90)</sup>

En este subtema encontramos que el Código Civil del Distrito Federal, realiza una clasificación considerando a las personas que son propietarias de los bienes, y determina que los bienes del Estado se clasifican en dominio público o de uso común.

De igual manera indica que los bienes de uso común se pueden dividir bien tomando en cuenta su naturaleza o incorporándolos al dominio público.

Ahora toca el análisis de los bienes del dominio público terrestre, que son los que nos interesan por el tema de investigación, estos se encuentran integrados entre otros por las plazas, paseos y parques públicos cuya custodia y construcción se encuentra a cargo del Gobierno Federal para comodidad de quienes los visitan, los monumentos arqueológicos.

Los bienes que estudiamos tienen características que ya hemos mencionado en el cuerpo de este trabajo, y en las que la mayoría de los autores y legisladores coinciden de manera unánime, ahora hablaremos de cada una de ellas de manera más específica para una mejor comprensión.

(90) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 26ª Edición. Editorial Porrúa S.A. p. 346

“ Las características de los bienes del dominio público a las que nos referimos son las siguientes:

- Pueden formar parte del patrimonio del poder publico Federal, Local o Municipal.
- Para su incorporación desincorporación o cambiar su uso, tienen que llevarse a cabo procedimientos especiales de Derecho Público.
- Son imprescriptibles.
- Son inalienables.
- Son inembargables.
- Pueden concesionarse.
- Cuentan con un régimen sancionador para todos los infractores, con el objeto de proteger estos bienes.” (91)

¿Pero que significan en sí cada una de estas características?

Para estar en posibilidades de explicar cuando son bienes federales nuestra Carta Magna, en sus numerales 27, 73 y 132 reserva a la federación sólo algunos bienes, y en el artículo 124 precisa que los demás bienes se registrarán por las leyes locales, así mismo deja fuera de la propiedad federal a las calles, panteones y mercados públicos.

Con lo que por los preceptos legales antes citados, se deduce que las entidades federativas distribuirán su órbita competencial correspondiente de acuerdo a las diferentes necesidades de cada jurisdicción.

En cuanto a los procedimientos especiales para la incorporación, desincorporación o cambio de uso de los bienes del dominio público, la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 17 y 37 estatuyen que dicho procedimiento deberá efectuarse mediante un decreto emitido por el Ejecutivo.

(91) MARTINEZ MORALES, RAFAEL I Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos 2ª Edición Editorial Oxford University Press-Harta de México, S.A de C.V México D.F., 1997 p 45

El decreto al cual nos referimos debe de cubrir los siguientes requisitos:

- 1) Debe ser emitido por el Presidente de la República.
- 2) Que el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Titular de cualquier otro Organo Desconcentrado lo refrenden.
- 3) Publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- 4) Que se encuentre debidamente fundado y motivado.
- 5) Así también que medie una justificación por la cual se va a desafectar el bien del dominio público.

El objeto de cubrir estos requisitos es que a los gobernados se les informe el manejo de los bienes del Estado, y que a todos nos conciernen.<sup>(92)</sup>

Estos bienes "no son imprescriptibles", es decir que con el transcurso del tiempo el Estado jamás perderá la potestad sobre los bienes del dominio público, señalaremos un ejemplo para que se pueda entender mejor, si un área común es invadida durante aproximadamente 5 años de una manera pacífica y de buena fe, no significa que por ese sólo hecho se le considere que es ya de su propiedad, la razón es que se trata de área de uso común.

Son "inalienables", en otras palabras que estos bienes se encuentran fuera del comercio y a menos que sufran una desafectación, estas no podrán entrar al comercio, no se podrá enajenar en beneficio o a nombre de un administrado.

Luego entonces podemos decir que estos bienes son inenajenables absolutamente, más no perpetuamente, debido a las desafectaciones que los mismos pueden sufrir. Estos bienes no están sujetos a acción reivindicatoria o posesión definitiva ni provisional, ya que el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles, por parte de los particulares o de las instituciones se encuentran regulados por la ley. Así tampoco pueden constituirse servidumbres.

(92) MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos, 2ª Edición. Editorial Oxford University Press-Harta de México, S.A. de C.V. México D.F., 1997. p. 48.

Estos bienes no pueden sufrir un proceso de embargo, es decir, "son inembargables".

En ocasiones "se pueden concesionar", dada su naturaleza o su importancia económica, como es el espacio aéreo, zona marítimo terrestre, yacimientos mineros, las aguas, etc.. Cuando un bien es concesionado no sale del dominio del Estado solamente al particular le es permitido el uso y disfrute, así mismo estos bienes deben ser devueltos en cuanto la autoridad se los solicite.

En cuanto al régimen de especial sanciones e infracciones, es la Ley General de Bienes Nacionales quien contempla este aspecto.

El maestro Hauriou, opina que la inalienabilidad e imprescriptibilidad tienen su origen en la necesidad de afectación de ellas a la utilidad pública. (93)

### 3.7. PROPUESTAS.

La conocida afirmación de que la libertad de cada uno termina allí donde comienza la libertad de los demás es un principio aceptado en todas las sociedades libres modernas, esta es una de las motivaciones que nos llevo a proponer la modificación que más adelante señalare.

Para poder proponer la modificación al artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, consulte diversas opiniones de los doctos en la materia como son Gabino Fraga, Emilio Margain Manautou, Miguel Acosta Romero, Andrés Serra Rojas, entre otros.

Ahora toca explicarles la propuesta que hacemos cuya finalidad es salvaguardar a los particulares y al Estado, representado por la autoridad ejecutora y ordenadora, ¿Porqué a él? Por que es en él, en quien recae el voto de confianza que la población otorgó y es obligación de los legisladores dejar plasmado en los ordenamientos jurídicos las atribuciones que a cada autoridad corresponde, para que estas puedan cumplirlas con estricto apego a Derecho.

(93) CANASI, José. Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Editorial Edigraf. Argentina 1981. p. 844.

Se busca el cambio que deseamos todos, no un cambio radical, sino un mejoramiento y perfeccionamiento de lo ya existente, llegando a un equilibrio e igualdad de derechos y obligaciones entre gobierno y gobernados, hacer saber que los beneficios y las sanciones a que se hagan acreedores algunos integrantes de la sociedad, así como algunas autoridades, se encuentran bien balanceados. No dejo de pasar por alto, que si bien se busca una igualdad, también lo es que el Estado o Gobierno tiene algo más que derechos y obligaciones con los gobernados, también existen compromisos, tales como regir con los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe, prontitud así como una expedita impartición de justicia, ya que al ser electos por la población, deben de cumplir y no defraudar la confianza en ellos depositada.

La pregunta es ¿cómo se puede conseguir?, la respuesta aparentemente es sencilla, es decir bastaría con que todos cumpliéramos con lo establecido en las diversas hipótesis normativas, así mismo estas deben ser claras, es conveniente señalar que aunque la ley se exprese de manera general también enmarca los casos especiales que deberán cubrir obviamente requisitos especiales.

En el caso del precepto en estudio, dentro del procedimiento administrativo no sólo se necesita de concedores en Derecho – Licenciados en Derecho) sino que en nuestra opinión es necesario personal técnico como lo son los peritos, que son aquellas personas que cuentan con Cédula Profesional y que se encuentran reconocidas como tal por el colegio o asociación de profesionistas respectivo, para emitir un juicio o dictamen en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los mismos auxilian a las autoridades para la correcta aplicación del Derecho.

La propuesta que es la siguiente:

“La necesidad de la modificación del artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”. Quedando de la siguiente manera:

*Artículo 17.- La ejecución directa del acto por la Administración Pública del Distrito Federal, procederá previó Procedimiento Administrativo, así también cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos cualesquiera*

*otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados, asentados en bienes del dominio público del Distrito Federal y en donde exista un inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la vida, la seguridad pública o el medio ambiente.*

*Para llevar a cabo la ejecución directa, se le concederá un plazo de 36 horas hábiles al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, cuando se trate de retirar un vehículo, una construcción o instalación que no rebasen las medidas siguientes*

*I.- 1.00 metro de largo por 1.00 metro de altura, en caso de ser mayor a las medidas antes señaladas o se trate de objetos distintos al referido, se tomará en cuenta el dictamen de un perito, quien determinará el tiempo que consideré razonable para llevar a cabo el retiro. El perito será nombrado por el particular, en caso de que se negase lo nombrará la propia autoridad, los honorarios del perito se tomarán en cuenta dentro de los gastos de ejecución, de acuerdo al artículo 21 de la presente Ley.*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Considerando que la sociedad mexicana es un ente social dinámico, al igual que en otros Estados, los legisladores tiene la obligación de velar por que las leyes que se apliquen cubran todas las expectativas de la sociedad, ya que de nada nos sirve tener ordenamientos legales obsoletos que no nos benefician y que además permite que se viva en un ámbito de anarquía. El Derecho Administrativo no puede prescindir de la finalidad de establecer la seguridad y certeza de las relaciones que le corresponden regular. En nuestro país existe una propensión de la administración pública a violar la norma de derecho objetivo reguladora de su función, derivado entre otras circunstancias las siguientes: el acrecentamiento del desarrollo de la actividad administrativa, el exceso de normas reguladoras de la función que se estudia, falta de técnica en la actividad legislativa, así también el exceso de burocracia, la falta de seguridad e incertidumbre jurídica entre los particulares y la administración pública. Siendo el proceso, el único medio en Derecho para cesar la inseguridad y la incertidumbre causadas por la vulneración del orden jurídico.

**SEGUNDA.-** Se puede observar a través de la historia en la que se indagó, cuales fueron las razones por las que los legisladores plasmaron de la manera precisada los distintos preceptos legales que nos ocuparon, así como desde cuando fueron creados y en que época entraron en vigor, entendiendo entonces la situación que prevalecía en ese momento lo que los llevó a crear normas legales que regulaban la vida social de aquella época.

**TERCERA.-** Fué necesaria una reflexión sobre la situación económica-política y social que prevalecía en los distintos momentos, para poder entender como ha ido evolucionando esta rama del Derecho, ya que como es de todos sabidos, la sociedad es un ente dinámico, y por lo tanto sus leyes tiene que ir sufriendo modificaciones para que estas se adecuen a la época actual y sean vigentes, de lo contrario de nada serviría aplicar las primeras leyes si estas serían obsoletas en su aplicación.

**CUARTA.-** Es el poder legislativo el que desde siempre trabaja en ello, como se pudo observar, y es en el Congreso de la Unión donde se encuentran los representantes del pueblo y representantes del Estado, y

son ellos quienes tiene la obligación de velar por los intereses de sus representados, es decir, que entre estos deberá siempre existir una igualdad o equilibrio, mismos derechos mismas obligaciones, la responsabilidad es grande ya que es el pueblo quien los eligió y dió su voto de confianza el cual no puede ni debe defraudarse.

QUINTA.- Tampoco es nueva la existencia de los Organos Administrativos encargados de ordenar y ejecutar las leyes que previamente el Poder Legislativo ha emitido. Normando para ello los diferentes procedimientos administrativos que se aplicarán en cada caso en concreto, situación que se va modificando, adecuándose a cada época cubriendo la mayor cantidad de necesidades colectivas.

SEXTA.- Por otra conceptualizamos los términos más importantes para una mejor comprensión del tema, tomando en cuenta la opinión de diversos autores, gracias a esta terminología se pudo tener una base para hacer un análisis detallado de las partes integrantes del Procedimiento Administrativo, y buscar en la legislación existente y pasada de cómo se regulaban.

SEPTIMA.- Señalamos las leyes que tienen una estrecha relación con el tema de investigación para poder así tener una idea más completa de que manera lo contemplan, bien a nivel federal y local, recordemos que nuestro máximo ordenamiento es la Constitución Mexicana y ninguna ley puede estar por encima de ella ni contravenirla, de esta ley analizamos algunas de las garantías constitucionales que son otorgadas a todos y cada uno de los habitantes del territorio mexicano, las garantías que en específico se estudiaron fueron las garantías de audiencia y legalidad, en virtud de que consideramos que el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, coloca a las autoridades en una situación en donde exista la posibilidad de violar los referidos derechos constitucionales. De igual forma se menciona la excepción a la aplicación de las garantías citadas, es decir la expulsión de los extranjeros del territorio nacional cuando así lo considere el Poder Ejecutivo, sin necesidad de juicio previo, la misma Constitución Mexicana precisa que si el Ejecutivo considera que atenta en contra de la seguridad del Estado puede ordenar su expulsión inmediata. Recordemos que si bien se regula de una manera general también se precisan casos específicos.

**OCTAVA.-** Se pudo observar diferentes legislaciones Federales y Locales, que se encuentran íntimamente relacionadas con nuestra tema en estudio, analizamos de que manera es considerado y regulado este procedimiento administrativo así como algunos de sus elementos, lo cual nos dió la posibilidad de hacer nuestra propuesta, ya que desde nuestro punto de vista pretendemos cubrir por lo menos una de las lagunas legales que encontramos.

**NOVENA.-** Dentro de las partes integrantes el procedimiento Administrativo de ejecución Directa tenemos la regulación y conservación de los bienes del dominio público, esta encomienda puede ser llevada a cabo por las autoridades administrativas o particulares a través de las concesiones que se obtiene después de haber realizado el procedimiento respectivo, sin embargo el hecho de que se encuentren en custodia de algunos particulares, ciertos bienes de la nación, no significa que se les transmita la propiedad y estos deberán ser devueltos en el momento en que la autoridad administrativa se lo solicite.

**DECIMA.-** Se estableció el por que ya no es funcional el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la problemática que ocasiona al encontrarse plasmado de esa forma. Por último explicamos la posible solución que se considero resolvería la problemática actual, incluso se previó que pueda seguir vigente durante un largo período, no puedo decir definitivamente, ya que nos colocaríamos en contradicciones por que como hemos dicho nuestra sociedad es dinámica, no puede permanecer una disposición legal por siempre, ya que las situaciones se van modificando y hay que adecuarlas a los tiempos.

**DECIMA PRIMERA.-** Se estudiaron las diferentes sanciones que se aplican a los infractores de las leyes de la materia, lo cual consideramos que siempre deberá de ir aparejada con una multa, ya que en los casos de que sólo se aplique la multa, se entiende que con ello en ocasiones se crea un derecho, lo que desde nuestro punto de vista, deja en un estado de desigualdad a todos aquellos que acatan con apego a derecho todos los trámites correspondientes. Cada sanción se individualiza para cada caso, lo que aparentemente es general ya en la práctica se van personalizando las sanciones y multas.

**DECIMA SEGUNDA.-** Así también se analizaron las características de los bienes del dominio público, las cuales pueden modificarse, como ya explicamos si estas sufren el procedimiento de desafectación, por lo que cambiaría su régimen jurídico y por ejemplo si eran inalienables, pues ahora ya lo serán. Por lo que podemos decir que sus características de algunas bienes no son perpetuas.

**DECIMA TERCERA.-** Ahora bien cuando un particular cambia la naturaleza de los bienes del dominio público, por ejemplo obstruyéndolos para su uso particular, tendrá que desalojarla de forma casi inmediata, de lo contrario se tendrá que llevar a cabo el procedimiento de ejecución forzosa, el cual hasta la fecha consideramos que se encuentra ambiguo, situación por la cual se hace la propuesta de modificación, con lo que busco suplir todas las lagunas existentes a este respecto, con la finalidad de que en los futuros procedimientos administrativos se realicen con absoluto apego a Derecho, es decir, que haya realmente un ámbito de igualdad entre particulares y autoridades, que hasta el momento es por todos sabidos que ambas partes se encuentran en un ámbito de desamparo.

Cada ley estudiada señala la forma en que regula estos bienes, su uso y la vigilancia que deba ejercerse en los mismos para que cumplan con su objetivo para el cual se encuentran destinados.

**DECIMA CUARTA.-** Es importante señalar que la intención de hacer las modificaciones que consideramos necesarias a este precepto legal- 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal -, es con la finalidad no sólo de cubrir las lagunas del texto legal, sino que las autoridades y particulares las cumplan, lo cual nos va a permitir vivir de una manera más completa en un Estado de derecho que sea equitativo.

## BIBLIOGRAFIA.

### DOCTRINA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, et-al, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas. 4ª. Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1999. 431p.
- \_\_\_\_\_, 2º Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p. 955.
- \_\_\_\_\_, Teoría General de Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1995. 1048 p.
- \_\_\_\_\_, Teoría General de Derecho Administrativo. 4ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1981. 615 p.
- ALVAREZ-GEDIN, Sabino. Manual de Derecho Administrativo. Bosh Casa Editorial. Barcelona 1954. 752 p.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Volumen I, Parte General. Editorial talleres Edigraf. Argentina 1981. p. 916.
- CORTIÑAS PELAEZ, León. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo". 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1994. 363 p.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. México, 1994, Editorial Porrúa S.A. 364 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1987. 506 p.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Algunos Aspectos de la Doctrina Kelseniana. Editorial Porrúa S.A. México, 1978. 491 p.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid 1992. 365 p.

- GOMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, México 1997. 441 p.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. El Procedimiento Administrativo Federal. 2ª Edición. Editorial Porrúa, México 1997. 269 p.
- GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1985 p. 392.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1994. 1119 p.
- MARGAIN MANAOTOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997. 286 p.
- \_\_\_\_\_ De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Legitimidad. 6ª Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1997. 426 p.
- \_\_\_\_\_ El Recurso Administrativo en México. 4ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997. 234 p.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3º y 4º Curso. 2ª Edición, Editorial Harla. México 1997. 380 p.
- NIETO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador. 2ª Edición. Editorial Tecnos. México 1994. 454 p.
- SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México 1998. p. 560.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo VI. 8ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1977. 718 p.
- \_\_\_\_\_ Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1961. 782 p.
- SERRANO MIGALLOA, Fernando. El Particular Frente a la Administración. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A.. México 1993. 151 p.

## LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14ª Edición. Editorial Trillas S.A., México 1998. 247 p.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Editorial Electro-Comp, S.A. DE C.V. México 1998. 426 p.
- Código Civil para el Distrito Federal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Editorial Sista S.A. de C.V. México 1997. 305 p.
- Código Fiscal de la Federación. 52ª Edición. México 1998. 844 p.
- Ley Federal de Procedimientos Administrativos. 2ª Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1998. 201 p.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. México 1996. 44p.
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Editorial Sista S.A. de C.V., México 1999. 260 p.

## ECONOGRAFIA

- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 23ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. 525 p.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Jueves 31 de diciembre de 1998, Ley de Propiedad en Condominio De Inmuebles para el Distrito Federal. 17 p.
- ESCUDERO CARDENAS, Ignacio. El Proceso Adminsitrativo. Algunos aspectos fundamentales. México 1959. 73 p.

- Glosario de Términos Administrativos. Editorial de la Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1982, 171 p.
- RIO GONZALEZ. Manuel del. Tesis: El Procedimiento Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1981. 298 p.