

21



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

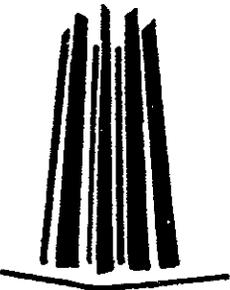
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DICTADA  
POR UNA SALA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO QUE  
RECAE SOBRE UNA NEGATIVA FICTA Y LAS  
MEDIDAS DE APREMIO.

285326

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MIGUEL ANGEL AGUILAR VAZQUEZ**

ASESOR DE TESIS: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ



SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

2000



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.

Con amor, respeto y admiración,

A DIOS,  
EL GRAN ARQUITECTO DEL  
UNIVERSO.

Por permitirme existir y por caminar

Siempre a mi lado.

Pero sobre todo, por amarme como me amas.

Con amor, cariño y gran orgullo,

A QUIEN SIEMPRE SERÁ MI BEBE:

A mi hija Maria Montserrat,

Por darle un gran sentido a mi vida,

Pero sobre todo,

por llenar mi corazón de alegría y de ilusión.

Te amo, "bebe".

Con Amor, respeto y eterno agradecimiento,

A MIS PADRES Y HERMANA:

Miguel Aguilar Islas.

Gemma Vázquez Torres.

Patricia Aguilar Vázquez

Por el amor y apoyo que siempre

Me han dado;

Y por hacer de este trabajo y

Esfuerzo, un objetivo común;

el presente libro...,

es lo de menos.

Con Amor, respeto y cariño:

A MI COMPAÑERA.

Marisol Moreno Leguízamo.

Por el amor que día a día me haces sentir,  
Y por el incondicional apoyo brindado,  
al considerar propios los esfuerzos  
que hoy se realizan.

Con amor y sensible recuerdo:

A MIS ABUELOS:

Florentino Vázquez Parra.  
Gracia Torres Gutiérrez.

Porfirio Aguilar Najera.  
Gudelia Islas Ramos.

Por las palabras de aliento que siempre recibí, pero sobre todo por el apoyo que aún siento; por que se, que desde donde estén, estamos viendo realizado, lo que juntos soñamos.

Con Respeto y Dedicación:

A LA FAMILIA MORENO LEGUÍZAMO,  
En Especial al Sr. José Macario Moreno.

Por el apoyo y las finas atenciones brindadas.

Con Respeto y Admiración:

A la Lic. Irene Vázquez Vélez

Maestra y Amiga,

Por haber prestado su valioso apoyo, y por transmitirme sus conocimientos, permitiendo la realización de este trabajo.

## INDICE.

INTRODUCCION.....	I.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES.....	1.
1. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	1.
1.1 NACIMIENTO CON EL ESTADO DE DERECHO BURGUES.....	4.
1.2 DUALISMO DE ESTADO Y SOCIEDAD.....	6.
1.3 LAS INSTITUCIONES JURIDICAS.....	9.
2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.....	11.
2.1 LA COLONIA.....	15.
2.2 EL MEXICO MODERNO.....	19.
2.2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	22.
CAPITULO II	
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	25.
1. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	25.
2. LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA.....	31.
3. EL ACTO JURIDICO.....	38.
3.1 DISTINCION ENTRE HECHO Y ACTO JURIDICO.....	42.
4. EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	43.
4.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.....	51.
4.2 ACCIONES DE HECHO COMO ACTO ADMINISTRATIVO.....	54.
5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	55.
5.1 EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	58.
5.2 LA FALTA DE ACTO ADMINISTRATIVO, Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.....	62.
CAPITULO III	
LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.....	64.
1. GENERALIDADES.....	64.
2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	68.
2.1 LA DEMANDA Y LA CONTESTACION.....	76.
2.2 SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.....	84.
2.3 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....	85.
2.4 LOS INCIDENTES.....	87.
2.5 LAS PRUEBAS Y LA AUDIENCIA DE JUICIO.....	91.
2.6 EL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.....	96.
2.7 DE LOS RECURSOS.....	97.

**CAPITULO IV**

<b>LA EJECUCION DE SENTENCIA Y LAS MEDIDAS DE APREMIO.....</b>	<b>100.</b>
<b>1. EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL, COMO AUTORIDAD       QUE EMANA ACTOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>100.</b>
<b>2. EL DERECHO DE PETICION COMO UN DERECHO SUBJETIVO       DEL GOBERNADO.....</b>	<b>112.</b>
<b>3. LA EJECUCION DE SENTENCIA EN UN JUICIO DE NEGATIVA       FICTA Y LAS MEDIDAS DE APREMIO.....</b>	<b>117.</b>
<b>3.1 EL PODER MONOPOLIZADO DE LAS AUTORIDADES           ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>122.</b>
<b>3.2 LAS SALAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO           ¿ GOZAN DE COERCIBILIDAD ? .....</b>	<b>125.</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>128.</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>130.</b>

## INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como finalidad, establecer la problemática que en algunos casos se suscita entre la Administración Pública y el particular o administrado, en donde el gobernado debe contar con la seguridad del respeto a sus derechos, que las autoridades administrativas deberán reconocer y tomar en cuenta para dar trámite y resolución, en su caso, a las peticiones de los particulares, que actuando conforme a los derechos constitucionales enmarcados dentro de las garantías individuales, acuden a realizar sus tramites o a solicitar algún servicio que sólo el Estado en su carácter de coordinador administrativo puede expedir, pudiéndonos dar cuenta que en múltiples ocasiones, los gobernados no logran satisfacer sus pretensiones a causa de los tantos pretextos que las autoridades manejan en forma experta para poner trabas e incluso coartar de plano los derechos constitucionales establecidos a favor de los particulares.

De este modo se pretende establecer que los anhelos de justicia administrativa, de sólo una minoría de gobernados inconformes, puesto que la gran mayoría, piensa que es inútil litigar frente al Estado, que reclama y trata de hacer valer sus derechos a través de un órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio suficiente para hacer valer sus determinaciones, bajos los principios de justicia pronta y expedita, siendo este órgano jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde los particulares demandarán procedimentalmente a las autoridades indicadas a fin de lograr una sentencia favorable a sus pretensiones, pero que en la realidad, compiten por el poder y la autoridad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo frente a las autoridades Municipales responsables, todo esto lejos de cumplir con el principio de justicia pronta y expedita.

Ya que si bien es cierto dicho órgano jurisdiccional cumple con dictar su resolución definitiva en los mejores términos apegados a la justicia administrativa, no sucediendo así, al momento de la ejecución de dicha sentencia, tal y como lo expondré en las subsecuentes páginas; ya que como lo he mencionado, entre la población mexiquense existe un anhelo de

justicia administrativa entre la legitimidad de los actos de la Administración Pública tanto estatal como municipal, y los derechos fundamentales de los gobernados, siendo estos últimos el único instrumento valedero para preservar el orden social y la paz pública.

En el primer capítulo se desarrollaran los antecedentes de la ciencia administrativa y la Administración Pública en México, analizando los antiguos sistemas administrativos que marcaron la pauta para el desarrollo de una ciencia del Derecho Administrativo, totalmente autónoma e independiente de las demás ciencias. También estableceremos en este capítulo, y en forma breve, el desarrollo de la Administración Pública en México, abarcando desde la época prehispánica hasta nuestros días.

En el segundo capítulo analizaremos las generalidades del tema, que nos ayudaran a tener una mejor comprensión, tanto de la materia como de la problemática que se desarrollara en las líneas posteriores. De esta manera, citamos a la legislación, como fuente principal del Derecho Administrativo, sin restar méritos a las otras fuentes. Hablaremos también del acto administrativo, su clasificación y su concepto, así como sus efectos en la propia Administración y en la esfera de derechos y obligaciones de los gobernados.

En el tercer apartado de este trabajo, analizaremos en forma general a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, desde sus generalidades, hasta el procedimiento contencioso administrativo y la ejecución de sentencia.

Por lo que hace al cuarto y último capítulo, nos abocaremos a analizar al Ayuntamiento Municipal como autoridad que emana actos administrativos, así como sus facultades. Estudiaremos también al Derecho de petición como un Derecho Subjetivo del gobernado; y por último, analizaremos la ejecución de una sentencia en un juicio de negativa ficta y las medidas de apremio, donde el poder monopolizado de las autoridades administrativas, siempre se opone a los intereses del particular, en

contra posición de las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo, en donde cuestionamos su coercibilidad para imponer sus determinaciones.

De tal forma que para cumplir con el cometido de esta tesis, se ha expuesto el tema, desglosándolo en cuatro capítulos, utilizando el Método "Deductivo", que nos permite llegar a la mejor comprensión y valoración de la problemática planteada; este método nos ofrece la oportunidad de desarrollar el trabajo en forma consecutiva y ordenada, toda vez que se parte de lo general a lo particular, impidiendo así la desviación de ideas y favoreciendo la comprensión del tema que nos ocupa.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES.**

## 1. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Allí, donde se funda un Estado, encontramos una Administración, y donde hay Administración hay Derecho Administrativo; de esta manera, y por tanto, siempre que haya ciencia del Derecho, también habrá una ciencia del Derecho administrativo. Esta deducción parece irrefutable, lógica y verdadera, sin embargo la refutación la encontramos en la historia de la ciencia del Derecho administrativo alemana. Sin lugar a dudas, esta ciencia administrativa es, en efecto, una de las disciplinas más modernas dentro de la ciencia del Derecho público. Sus orígenes se encuentran en el siglo XIX, aunque existen algunos otros precedentes en épocas anteriores que no tuvieron trascendencia, no por carecer de importancia, sino por formar parte de un conjunto de sucesos aislados que perdieron reelevancia por las mismas circunstancias

El paso del siglo XVIII al XIX, sorprende a la ciencia del Derecho Público alemana, en un momento de profunda decadencia, de la que sólo decenios más tarde iba a poder recuperarse. El Derecho de los Estados particulares, tendiente hacia el amplio campo de las ideas nacionales y del espacio nacional, mientras que, de otra parte la situación en que aquel Derecho se hallaba le era inadecuada para la reflexión científica. Los intentos por llegar a un Derecho político común alemán ( éste abarcaba también al Derecho Administrativo, comparando los sistemas jurídico-políticos de los diversos Estados particulares, no paso, ni por su método, ni por sus resultados, de ser un ensayo problemático. Por otra parte, tampoco la producción científica, basada en el Derecho de la Liga Alemana pudo conquistar nuevos horizontes, manteniéndose fundamentalmente en la metódica

tradicional de orientación dinástica. Sin embargo, ninguna de estas circunstancias posee a este respecto, importancia decisiva. La verdadera causa que explica la falta de un Derecho administrativo científico, se encuentra en la estructura administrativa de la época del Estado policía

La Administración del Estado policía no constituía el objeto posible de una ciencia jurídica sistemática. La ejecución de las funciones estatales por el poder absoluto del monarca no representaba, en efecto, un proceso jurídico. Todo proceso presupone una delimitación, una fijación de fronteras: si esta falta, nos encontraremos únicamente, con actos ejecutivos, los cuales si se calificaran de jurídicos, es tan sólo porque el Estado que los ejecuta así lo ordena, basándose en que su poder puede realizar tales actos porque está autorizado a todo. El contenido jurídico determinado no puede captarse con mayor precisión, ni tiene otras consecuencias. Sobre todo, esta forma de calificación jurídica no encierra la posibilidad de reconocer y extinguir los actos ejecutivos por sus características jurídicas, poniéndolos en conexión y haciéndolos así objeto de un sistema científico-jurídico. La conexión de estos actos administrativos está dada, tan sólo por las circunstancias de hecho, por su fin unitario y por la identidad de la organización que es sujeto. En este sentido tales actos son susceptibles de exposición científica pero no con los medios de la ciencia del Derecho. Por todo ello, hay que reconocer la razón que asiste a Otto Mayer, cuando, refiriéndose a la Administración del Estado policía, dice que " el Derecho no juega allí ningún papel " ( 1 ).

Es pues, en la naturaleza misma del objeto donde hay que buscar la razón de que la Administración de la época fuere estudiada científicamente en la ciencia Cameralista y policial, ninguna de las cuales, aún cuando lleven la palabra Derecho en su título, puede situarse en el mismo plano de las exposiciones de la ciencia jurídico moderna.

La delimitación, sin la que no es pensable el

( 1 ) Cit. por, FORSTHOFF, Ernst, "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, pág. 88, Madrid 1958.

Derecho, no es preciso, sin embargo, que tenga lugar en el campo de los efectos externos de la Administración respecto a los súbditos, la delimitación puede darse también con la articulación de las funciones del Estado según esferas fijas de competencia, porque uno de los caracteres esenciales de la competencia consiste en distinguir y señalar fronteras.

La división tripartita imperante en el Estado policía - asuntos puramente administrativos, asuntos de la justicia cameral, y asuntos puramente judiciales - hubiera podido, por eso, servir de punto de ocasión y de punto de partida para una labor de clarificación científica, si estas delimitaciones de competencias hubieran sido verdaderamente fijas y la violación de las fronteras se encontraran establecidas, hubiera tenido consecuencias jurídicas ciertas. Este sistema Administrativo carecía de esto y por ello a las esferas de competencia les fallaban los límites precisos y llegaron a constituir un objeto de conflictos constantes a todo lo largo del siglo XVIII.

“ También la obscura formulación del concepto de policía en el Código General Prusiano puede considerarse como característica en este respecto. Sólo el establecimiento en Prusia de relaciones precisas entre las diversas jurisdicciones, por el Publicandum del 16 de diciembre de 1808 y la orden de 26 de diciembre de 1808, con su separación estricta entre Administración y Poder Judicial ” ( 2 ), creo una nueva situación. La introducción de diversas funciones delimitadas recíprocamente de manera estricta y entendidas como forma de articulación del gobierno y de la Administración ha de considerarse, por ello, como un proceso que había de actuar en el sentido de una clarificación y ordenación sistemático-conceptual de las funciones estatales, influyendo así también positivamente en el desarrollo de la ciencia del Derecho Administrativo

( 2 ) *Ibidem*, pág. 90

## 1.1 NACIMIENTO CON EL ESTADO DE DERECHO BURGUES.

Los supuestos esenciales para el desarrollo de una ciencia del Derecho Administrativo fueron creados, con el establecimiento del Estado de Derecho Burgués. La división de poderes y el principio de la Administración según la ley, no sólo delimitaron a esta del Poder Legislativo y del Poder Judicial, sino que establecieron límites fijos a su actividad en relación con los derechos individuales.

Así, las funciones estatales quedaron situadas en una conexión sistemático-jurídica, dentro de la cual la Administración tenía un lugar preciso. Esta articulación jurídico-sistemática de las funciones estatales, se encuentra desarrollada por primera vez, en la obra de Robert V. Mohl, "Derecho Político del reino de Wüttemberg" ( 3 ) en el cual aparecen separados y tratados en partes independientes del texto, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Como Constitución, designa V. Mohl la determinación del fin estatal y de las relaciones esenciales del Estado con los súbditos, Administración, en cambio es " aplicación de la idea general de la Constitución a las distintas situaciones y casos que se presentan en la vida diaria ". Así entre Administración y Constitución existe la misma relación que hay entre la ejecución y el proyecto, entre el medio y el fin.

Otro impulso para el desarrollo de la ciencia del Derecho Administrativo iba a ser descrito más tarde por el mismo V. Mohl, quien pensaba, que mientras se tenía la idea de que todo lo que podía pensarse y ejecutarse en relación con la coexistencia humana era de la competencia del Estado, mientras no se veía pues, con claridad que el Estado es aquel organismo que fomenta con todas sus fuerzas los fines legítimos de un pueblo determinado, dentro de un territorio concreto, pero que junto a él y fuera de su esfera de actividad existen muchas relaciones humanas de convivencia, sobre todo de sociedad, es decir, la totalidad de las formas de vida fundadas en intereses comunes. Mientras no se tuvo

( 3 ) *Ibidem*, pág. 114.

conciencia de todo ello, era natural que se esperara ayuda del Estado o que se le atribuyeran derechos, allí donde aparecía una relación entre hombres. Para la sistemática del Derecho Administrativo es, en efecto, de extraordinaria importancia el descubrimiento de la sociedad como una esfera distinta por principio del Estado y dotada de leyes propias.

El mérito contraído por V. Mohl ( 4 ) en la fundamentación de la ciencia del Derecho Administrativo no puede, sin embargo, hacernos ciegos para el hecho de que la exposición contenida en el " Derecho Político " no representa más que un comienzo, y que en él los detalles, sobre todo cuando se trata de problemas conceptuales y sistemáticos, queda muy por debajo de las obras de la época posterior. V. Mohl ( 5 ), lo que hace, es lo esencial, es ofrecer una descripción de la Administración Wüttemburguesa desde puntos de vista jurídicos, aunque, es así, dejando muy atrás a los cameralistas y tratadistas policiales del siglo XVIII. De igual manera y a pesar de la gran acentuación de los problemas jurídicos y de la consideración de los límites que ha de observar la policía frente a los derechos individuales, también la continuación de la ciencia policial se mueve, en términos generales, en la misma línea metódica que los antecesores. Siguiendo el estilo del siglo XVIII, se da al concepto de policía una gran extensión que abarca, poco más o menos, toda la Administración interna.

El tránsito del Estado de Derecho Burgués, a la separación de poderes y al sistema de libertades individuales garantizadas en la Constitución, significa la introducción de un nuevo principio: la Administración, sólo puede actuar de acuerdo con la ley, - como lo había establecido V. Mohl.- ( 6 ). Es decir de ahora en adelante, las intervenciones en la libertad y en la propiedad del individuo sólo eran legítimas sobre la base de una permisión legal. De esta manera la Administración toma las máximas de su acción - preponderantemente, aunque no exclusivamente- de la ley, no de la voluntad del soberano. La ley creada por un proceso establecido en la Constitución, posee un orden jerárquico en las fuentes del Derecho

( 4 ) Cfr. Ibidem, pág. 120.

( 5 ) Cfr. Ibidem, pág. 121.

( 6 ) Cfr. Ibidem. pág. 123.

Administrativo, el cual ahora se hace susceptible, por primera vez, de una consideración científica y dogmático-sistemática.

## 1.2 DUALISMO DE ESTADO Y SOCIEDAD.

El Dualismo de Estado y Sociedad, que determina esencialmente el desarrollo constitucional del siglo XIX, influye también en la Administración. Basta traer a la memoria la génesis de las relaciones entre la Administración y Burguesía, para darse cuenta del cambio que en estas relaciones se inicia a finales del siglo XVIII, para alcanzar toda su realidad en el XIX. En la Administración de la primera época del absolutismo había penetrado el espíritu burgués con su funcionalidad racional. La Administración y la Burguesía habían tenido intereses comunes en su lucha contra el patrimonialismo; la política económica mercantilista había favorecido precisamente a la clase burguesa, y el fundamento de la sociedad burguesa, la igualdad general, había recibido su primer impulso de la Administración absolutista. El apartamiento del Estado y por tanto, también de la Administración por parte de la burguesía, es un fenómeno que obedece a causas múltiples. El resultado de este apartamiento fue la autoconstitución de la sociedad burguesa, que se entendía así misma como un complejo social movido y ordenado según leyes propias y distinto del Estado. Entre las exigencias que esta sociedad presentaba al Estado, reviste importancia especial para la Administración, la de la vinculación de las funciones estatales a la ley, entendida esta como norma general. Dos consideraciones se hallaban en la base de esta exigencia. De un lado, la certeza, que así se establecía, de la libertad legal. Pero también la estructura de la vida burguesa en la época de la expansión técnico-capitalista impulsaba a la racionalización de las funciones estatales. La empresa capitalista descansa en el cálculo de las posibilidades de ganancia, y este cálculo presupone factores fijos, y por tanto un mundo social racionalizado. Para ello es preciso en primer lugar, un Derecho racional y un Estado también racional, es decir, calculable y por tanto, vinculado a normas generales. Este

punto de vista es importante por ser independiente de la ideología inicial del Estado de Derecho y porque sobrevive a ella.

La vinculación de la Administración a la ley y a las barreras levantadas en torno a la esfera individual por los derechos fundamentales, no significaba, sin embargo que el Estado hubiese sido despojado de nuevo del derecho de disposición sobre el orden de la propiedad y libertad, conquistado en la época del absolutismo. La ideología del Estado de Derecho se movió, desde luego en su primera época hacia ese fin, como puede deducirse del sentido otorgado a los Derechos fundamentales. En el mundo jurídico americano, estos derechos se concibieron al tiempo de su proclamación como derechos preliminares y superiores al Estado; es decir que el ámbito social abarcado por ellos debía ser inaccesible en lo absoluto al Estado. El valor para la sociedad burguesa de la garantía constitucional de los derechos fundamentales se hallaba esencialmente en que su derogación o limitación sólo era posible con la colaboración del legislador parlamentario y que, por tanto, este último tenía también aquí en su mano la decisión sobre el orden de la propiedad y sobre las libertades individuales. Esta decisión continuaba siendo una decisión del Estado, del cual era un órgano el legislador parlamentario. En el ámbito conceptual de la conciencia constitucional burguesa, dirigida a la aseguración técnica de la libertad, el problema de los límites absolutos del poder estatal no vuelve a plantearse.

Estos primeros inicios de una dogmática propia del Derecho administrativo sólo pudieron ser perseguidos, una vez que hubo alcanzado mayor claridad la Teoría General del Derecho público. Los esfuerzos en este sentido tuvieron dos puntos de arranque: el concepto de sociedad y el concepto del Derecho. La elección del uno o del otro separa metódicamente dos direcciones científicas muy dispares.

“ Del concepto de sociedad y de la relación entre Sociedad y Estado; partió la ciencia de Administración fundada por Lorenz V. Stein ” ( 7 ). La Sociedad no era entendida

( 7 ) Cit por FORSTHOFF, Ibidem, pág. 169.

en el amplio sentido de la sociología posterior, es decir, como la totalidad de las relaciones sociales, sino en un sentido más estricto, referido a la situación histórica de mediados del siglo último. Los cambios históricos de la estructura estatal eran articulados de acuerdo con la sucesión de las estructuras sociales, de las cuales se distinguían tres: el orden de las estirpes, el orden social estamental y la sociedad estatal burguesa. La sociedad estatal burguesa del siglo XIX no descansa como el orden de las estirpes en la propiedad de estas, o como el orden estamental, en la profesión, sino en la libre determinación de la personalidad. La sociedad es hostil a todo privilegio y su carácter distintivo es la igualdad jurídica de todos sus componentes; a la vez, no es idéntica con el Estado, sino que se encuentra en una relación de penetración recíproca, que lleva en sí también ciertos momentos de tensión. La relación del Estado con la Sociedad queda determinada, en detalle, de la siguiente manera: cometido del Estado es impedir la formación de categorías de individuos distintos jurídicamente - por ello debe estar el Estado por encima de la sociedad -, así como mantener la absoluta igualdad jurídica de todos frente a las diferenciaciones económicas y de otra clase frente a la sociedad. En este sentido, el Estado, es Estado de Derecho. De otra parte el Estado tiene que "fomentar con su poder el progreso económico y social de todos sus miembros, porque, en último término, el desarrollo de uno es siempre la condición, y a la vez, la consecuencia del desarrollo del otro". En esta actividad, el Estado, es Estado Social. El Estado es, a la vez, expresión de la sociedad estatal burguesa y del Derecho basado en la libre determinación de la personalidad que ella crea. Es decir, que Estado y Sociedad, son algo así como el sistema de coordenadas dentro del que ha de moverse la ciencia del Derecho; más aun, esta última sólo se ha hecho posible por el conocimiento de esta relación fundamental.

Notable en la concepción de V. Stein ( 8 ) es que en ella el centro de la gravedad del Estado de Derecho se encuentra en el mantenimiento de la igualdad jurídica y no de la libertad individual, y que sabe unir el cometido social con la idea del Estado de Derecho. Este cometido social tiene una significación decisiva para valorar la administración, y el mismo V. Stein designa una vez como fin de la teoría de Administración el principio de la Administración social en sentido elevado.

( 8 ) Cfr. *Ibidem*, págs. 170-175.

### 1. 3 LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS.

La estructuración del Derecho Administrativo científico como un sistema de instituciones jurídicas propias, se le debe a Otto Mayer, a quien puede considerarse como verdadero creador y autor clásico del moderno método jurídico-administrativo en Alemania.

Estas instituciones son entendidas como las especies fijas y permanentes de manifestaciones del poder público, y tienen su nacimiento en el Estado de Derecho, ya que presuponen la construcción jurídica de la relación entre Estado y súbdito, relación que puede aparecer como Derecho público subjetivo y como relación jurídica de Derecho público. Toda la doctrina descansa, pues en la concepción del Estado de Derecho, al cual Mayer diferencia estrictamente de las formas estatales precedentes; la época de los derechos soberanos absolutos y el Estado policía.

Las instituciones y proposiciones jurídicas del Derecho Administrativo debían, según Laband, ( 9 ) ser entendidas científicamente y ser hechas comprensibles partiendo de su conexión con los " conceptos jurídicos superiores ", con aquellas " categorías generales " a las cuales alude " la naturaleza de la proposición jurídica "; un proceso que conduce a la inducción jurídico-administrativa a otras esferas jurídicas, como son el Derecho civil, procesal, penal y político, la afirmación corriente de que los preceptos jurídicos sobre el funcionamiento de las instituciones estatales no pueden ser juzgados desde el punto de vista de Derecho privado o Derecho político, sino sólo desde puntos de vista especiales jurídico-administrativos, es una afirmación que, a mi entender, descansa en un fallo de claridad conceptual. ¿ Qué nos dice la última expresión ?. No hay principios jurídicos específicos, peculiares del Derecho administrativo. Lo exacto es, que aquí no tienen aplicación exclusivamente puntos de vista de Derecho privado o de Derecho político, sino que este

( 9 ) Cfr. *Ibidem*, págs. 180-181.

campo se halla dominado simultánea y conjuntamente por reglas de Derecho Político, Privado, Penal y Procesal. Estas objeciones contra la autonomía científica del Derecho administrativo, son perfectamente consecuentes partiendo de las premisas del positivismo. Un sistema positivista de Derecho administrativo que extraiga su sustancia sólo y exclusivamente de las proposiciones jurídicas positivas, es, en efecto, imposible. La Administración como ya ha sido subrayado, no es meramente ejecución de las leyes, sino una función estatal vinculada a la ley, pero, sin embargo, independiente; una función que aún sin apoyarse en la ley puede producir normas jurídicas, las cuales, al igual que las leyes, constituyen el objeto del Derecho administrativo. Sólo un sistema de Derecho administrativo que tenga en cuenta constantemente la actividad administrativa real, podrá, por eso, satisfacer las exigencias científicas. El retroceso a segundo plano de los contenidos normativos de nuestro orden jurídico administrativo, acentúa la necesidad de que la ciencia del Derecho administrativo se mantenga referida a la realidad de la Administración. Sólo de esta manera será posible responder a las justas exigencias del método de las ciencias políticas, sin abandonar, por eso, los fundamentos jurídico-dogmáticos generales creados por Otto Mayer.

El método dogmático-jurídico fundado por Otto Mayer ( 10 ) logro imponerse en poco tiempo, de tal suerte, que casi todas las exposiciones sistemáticas de carácter científico aparecidas con posterioridad se mueven por las mismas rutas, y ninguna ha dejado de sentir su influjo. Ni siquiera los cambios radicales en el campo constitucional han logrado conmover seriamente el imperio de este método. Y sin embargo, ya bajo la Constitución de Weimar pudieron percibirse síntomas de que la realidad se alejaba de las construcciones dogmáticas y sistemáticas, hasta que con el derrumbamiento del Estado de Derecho burgués, la separación se puso claramente de manifiesto. La ciencia del Derecho administrativo apenas y se ha percatado del cometido que con ellos se plantea, y que consiste en poner de acuerdo con el Estado de Derecho una realidad administrativa modificada radicalmente en repensar el Estado de Derecho desde la realidad actual, a fin de salvar así en nuevas formas para el presente la mayor suma posible de garantías jurídicas.

( 10 ) Cfr. *Ibidem*, págs. 185-188.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

La organización de la Administración Pública, esta ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, teniendo así, una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración del grado de civilización que han alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades, y se comprenden con exactitud sus actuales instituciones.

De esta manera, nos encontramos pues en el México Precolonial, donde los Organos de Gobierno se encontraban establecidos en la forma siguiente:

“ El Rey era el Jefe de la Administración Pública. Lo auxiliaban en sus funciones gubernativas, los altos funcionarios de la nobleza, del clero y de la clase militar.

La defensa estaba encomendada al ejército que había alcanzado notable organización; tenía un jefe supremo y estaba dividido en secciones, cada una de las cuales contaba a su vez con un jefe principal y varios subalternos.

El sistema de ascensos y de distribución de dignidades se hacia de acuerdo con los méritos de los militares, demostrados en las guerras por el número de victorias y de prisioneros que lograban.

Se destinaban grandes extensiones de tierra para el sostenimiento del ejército y seguramente se disponía de una compleja organización de abastecimiento y movilización para llevar a los contingentes a diversos puntos, para establecer guarniciones, que las había en lugares muy distantes del centro de los reinos coaligados, para establecer las comunicaciones necesarias y en fin, para atender a todos los menesteres de un formidable contingente armado siempre en estado de lucha.

La organización militar de los aztecas comprendía también la administración de justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los construidos por los embajadores y comerciantes: diplomacia y servicio de espionaje e información,

Los embajadores formaban parte de las negociaciones con otros pueblos para establecer alianzas o conseguir sumisiones. Procuraban persuadir pacíficamente a los monarcas o caciques enemigos, a fin de evitar la guerra. También había un cuerpo de ejecutores, encargados de cumplir las disposiciones dictadas por los reyes mexicanos en los pueblos que estaban sometidos a sus armas. La defensa interior estaba encomendada a los tribunales y a la policía. La administración de justicia correspondía a tribunales de diversas categorías cuya competencia se regía por la naturaleza de los asuntos y la importancia de ellos. En cada tribunal había un ejecutor encargado de hacer cumplir las sentencias y los mandatos judiciales.

La policía como auxiliar de la justicia no solamente intervenía para la aprehensión de los delincuentes, sino que desempeñaba además, una función preventiva de vigilancia sobre ciertas personas y determinado número de familias, a fin de evitar, en lo posible la transgresión de las costumbres legales, ya fuera por parte del alto gobierno o entre mismos particulares.

Las penas de prisión se extinguían en las cárceles que servían también para que en ellas permanecieran los reos condenados a muerte, mientras se ejecutaba la sentencia.

Diversas insignias y adornos personales, distinguían a los nobles, a los altos funcionarios, a los militares en sus varias graduaciones, a las diferentes clases de funcionarios públicos y el uso de todo esto se encontraba garantizado con la pena de muerte que se aplicaba a quienes se ponían trajes insignias o adornos que no correspondían a su persona." ( 11 )

( 11 ) Cfr. MENDIETA y Nuñez, Lucio, "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria, págs. 21-26, México 1943.

La organización militar de los aztecas comprendía también la administración de justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los construidos por los embajadores y comerciantes: diplomacia y servicio de espionaje e información,

Los embajadores formaban parte de las negociaciones con otros pueblos para establecer alianzas o conseguir sumisiones. Procuraban persuadir pacíficamente a los monarcas o caciques enemigos, a fin de evitar la guerra. También había un cuerpo de ejecutores, encargados de cumplir las disposiciones dictadas por los reyes mexicanos en los pueblos que estaban sometidos a sus armas. La defensa interior estaba encomendada a los tribunales y a la policía. La administración de justicia correspondía a tribunales de diversas categorías cuya competencia se regía por la naturaleza de los asuntos y la importancia de ellos. En cada tribunal había un ejecutor encargado de hacer cumplir las sentencias y los mandatos judiciales.

La policía como auxiliar de la justicia no solamente intervenía para la aprehensión de los delincuentes, sino que desempeñaba además, una función preventiva de vigilancia sobre ciertas personas y determinado número de familias, a fin de evitar, en lo posible la transgresión de las costumbres legales, ya fuera por parte del alto gobierno o entre mismos particulares.

Las penas de prisión se extinguían en las cárceles que servían también para que en ellas permanecieran los reos condenados a muerte, mientras se ejecutaba la sentencia.

Diversas insignias y adornos personales, distinguían a los nobles, a los altos funcionarios, a los militares en sus varias graduaciones, a las diferentes clases de funcionarios públicos y el uso de todo esto se encontraba garantizado con la pena de muerte que se aplicaba a quienes se ponían trajes insignias o adornos que no correspondían a su persona." ( 11 )

( 11 ) Cfr. MENDIETA y Nuñez, Lucio, "La Administración Pública en México", Imprenta Universitaria, págs. 21-26, México 1943.

En los mercados, y tribunales especiales, había también una policía especial que se encargaba de garantizar la justeza de las medidas y de las transacciones comerciales.

La educación pública estaba encomendada a dos instituciones. el Calmecac y Tepulchcalli. En el primero, a cargo de los sacerdotes, se instruía a los hijos de los nobles para la vida religiosa o para la vida civil, y en el segundo, del que había un establecimiento en cada calpulli o barrio, al que tenían acceso también los plebeyos, se educaba a la juventud para la carrera militar.

“ En el reino de México, en el de Texcoco y Tacuba, y en general en los cacicazgos y señoríos de menor importancia, encontraron los españoles notables obras públicas: acueductos, edificios, monumentos religiosos, caminos, etc., de tal modo que necesariamente hubo de existir en estos pueblos una organización administrativa muy adelantada, que se encargaba de planear y ejercitar los trabajos materiales indispensables para la colectividad

Así, el Rey poseía tierras, palacios, jardines, para cuya atención disponía de muchos empleados, generalmente nobles y de numerosa servidumbre. El sostenimiento de las casas reales, del ejército, del clero, de los funcionarios públicos, de los institutos de educación, de los servicios públicos en general, demandaban cuantiosos recursos para recaudar y distribuir, para lo cual era indispensable tener una verdadera organización hacendaría.

La hacienda pública de aquellos pueblos, obtenía recursos, mediante la imposición de tributos, o sea, impuestos en especie, a los pueblos vencidos y a los súbditos. Estos impuestos no eran individuales sino colectivos.

Cada pueblo tributario, entregaba en fechas precisas, determinada cantidad de productos agrícolas o industriales, generalmente de los especiales de cada región. En cuanto a los súbditos, pagaban el impuesto por gremios, si se

trataba de comerciantes o industriales, o por barrios si se trataba de agricultores. El trabajo para cultivar los productos industriales con los que se pagaba el tributo, era colectivo y se llevaba a cabo en horas y días determinados. El impuesto se entregaba en la capital misma del reino o bien en los lugares previamente determinados, pero también era recaudado directamente, por recaudadores que exigían el pago del impuesto o tributo por propia cuenta y razón

Tenían los mexicanos una verdadera organización hacendaría. Los recaudadores estaban organizados en categorías. Los de más alta jerarquía despachaban los asuntos en el palacio, tenían bajo sus ordenes a recaudadores que cobraban tributos a cien familias y bajo la dirección de estos había otros encargados de cobrarlos a veinte familias.

Los efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales que se encontraban en la capital del reino o en otros lugares adecuados para atender a las necesidades administrativas en las distintas regiones nominadas por los aztecas. Cada almacén estaba al cuidado de un jefe o mayordomo, que a su vez era auxiliado por un número de empleados en relación con la importancia del almacén. Por medio de pinturas jeroglíficas se llevaba la cuenta de las entradas y salidas de efectos y productos.

En los casos en que las cosechas se perdían, se dispensaba a los agricultores el pago de su tributo, previo informe oficial, y cuando la miseria aumentaba en alguna población del reino se distribuía entre sus habitantes parte de los productos almacenados ” ( 12 )

De esta manera se demuestra en forma breve que los órganos de la administración pública de los aztecas, correspondía al esquema sociológico ya referido, pues se diferenciaba con más o menos perfección para atender necesidades de defensa exterior e interior, necesidades de garantía, de bienestar material y de cultura; es decir, se contaba con una organización administrativa admirable y completa

( 12 ) Cfr., Ibidem, págs. 27-29.

## 2.1 LA COLONIA.

La organización de la Administración Pública en México durante la época colonial, se llevo a cabo de manera paulatina a medida de las posibilidades y de las necesidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del poder real de España en los nuevos dominios. Esta organización tuvo su comienzo desde la fecha en que fue fundada la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés y evoluciono durante toda la época colonial; describiendo los rasgos más importantes y destacados, de la siguiente manera.

### ORGANOS DE GOBIERNO

Los órganos de gobierno en la Nueva España fueron. los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos

“ **LOS REYES.**- Por una bula del Papa Alejandro VI adquirieron los Reyes de España la soberanía sobre lo que en aquel tiempo se llamaban las Indias Occidentales; en tal virtud, los Reyes de España, en cuanto al gobierno de las Indias eran señores absolutos. Como consecuencia de la conquista España estableció un régimen jurídico especial en todos los países descubiertos en América, la gobernaron como un reino de la corona de España, dentro del mismo regimen absolutista que impusieron en la metrópoli, así, los Reyes españoles, en un principio nombraron a sus favoritos y a personas de su confianza para que se encargasen de todo lo relativo a las cuestiones administrativas de los nuevos dominios

**EL CONSEJO REAL DE INDIAS.**- Desde el año 1524 los Reyes fundaron y organizaron definitivamente y con entera independendencia el Consejo Real de Indias, para que se encargase de todos los negocios referentes a los países de América. Este Consejo era una especie de tribunal investido de facultades legislativas, administrativas y judiciales. Residia en España y entre sus numerosas atribuciones destacaban las siguientes dictar leyes

pragmáticas, ordenanzas y provisiones previa consulta de los Reyes. Cuidar de que hubiese en las tierras conquistadas número suficiente de ministros de culto católico, para que procurasen la conversión de los indios. Cuidar el despacho de flotas y armadas de los indios. Proveer nombramientos para cargos y dignidades de las Indias, entre otras

El Consejo funcionaba como Tribunal Colegiado, en el cual el Presidente daba cuenta de los negocios, el Fiscal vigilaba y defendía lo relativo a la jurisdicción y patrimonio reales, así como el estricto acatamiento a las disposiciones dictadas por los monarcas para el gobierno de las Indias y en favor de los habitantes aborígenes de las mismas. Los demás miembros del Consejo tenían atribuciones determinadas en leyes especiales, o deberían atenerse a lo dispuesto sobre el caso en las Leyes de Castilla

**LOS GOBERNADORES.-** Al emprenderse la dominación de la Nueva España, Cortés fue nombrado Gobernador por el Ayuntamiento de la Veracruz, nombramiento que más tarde confirmaron los Reyes, fue por tanto, el primer representante de la autoridad política española y uso de ella sin limitación alguna. Le sucedieron en el mando otros gobernadores hasta que los Reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de Audiencias

**LAS AUDIENCIAS REALES.-** Por cédula del Emperador Carlos V, expedida el 13 de diciembre de 1527, se estableció en la Ciudad de México la primera Audiencia. Esta Audiencia era un Tribunal integrado por un Presidente y cuatro oidores. En un principio tuvieron carácter judicial y administrativo, pero tan pronto como se decidió que la Colonia fuese regida por un Virrey, las Audiencias conservaron su carácter judicial y solamente quedaron facultadas para gobernar en ausencia o falta de los Virreyes, o Gobernadores, si se trataba de provincias

**EL VIRREY.-** En 1530, se nombro Virrey de la Nueva España y desde 1535, año en el que llevo a cumplir su cometido el primer Virrey de México, don Antonio de Mendoza hasta 1821, el Gobierno político y administrativo de la Colonia,

tuvo al Virrey como órgano principal, directo representante del poder real de España.

**LOS AYUNTAMIENTOS.**- Según las antiguas leyes españolas los Ayuntamientos estaban capacitados al Alcalde Mayor en los casos en que era difícil obtener la real provisión y según esas mismas leyes, suplían a los Gobernadores en su falta cuando el Rey estaba lejos y no podía hacer el nombramiento." ( 13 )

Fundándose en estas disposiciones y considerándose legítimamente constituido, el Ayuntamiento de la nueva Ciudad, nombro Gobernador a Cortés, y celebró con capitulaciones por medio de las cuales se le concedió permiso para emprender la conquista de México y la quinta parte de los beneficios, tres quintas partes para que las repartiera entre los que le acompañaban, según méritos y servicios y se dispuso que otra quinta parte correspondiera al Rey.

Este fue el origen del régimen Municipal en la Nueva España. Tanto Cortés como sus capitanes, tan pronto como decidían fundar una Villa o, tan pronto como conseguían la adhesión de los pueblos indígenas importantes, nombraban el Ayuntamiento respectivo. Los límites de las atribuciones Municipales no estaban perfectamente marcados y en cuanto al número de ellas, era muy variable.

Tenían a su cargo la Administración local, referente a los servicios que llenaban las necesidades más urgentes de la comunidad, tales como conservación de las calles, paseos públicos, distribución de agua potable, y en general, todo lo concerniente a la policía urbana.

Estaban a su cargo, también, los " Pósitos ", almacenes en los que se guardaban los granos de primera necesidad, con objeto de contrarrestar el alza de precios en las épocas de

( 13 ) Cfr., *Ibidem*, págs. 31-38.

crisis.

Tenía facultades para reglamentar las industrias y los oficios para trazar los artículos de consumo y para proteger a los esclavos. Les correspondía igualmente, aún cuando con muchas excepciones, la administración de Justicia.

Para atender a los servicios que les estaban encomendados, contaban los Ayuntamientos de la Nueva España, con dos fuentes de ingresos, los propios y los arbitrios

Se llamaban propios, a las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta a los productos de ellas a los gastos municipales. Los arbitrios, eran impuestos que percibían los Ayuntamientos. Estos impuestos fueron señalados en un principio por los Adelantados o por los Gobernadores y más tarde creados por el Rey o por el Virrey.

En resumen, los Ayuntamientos durante la época Colonial, en su inmensa mayoría, fueron corporaciones administrativas, más o menos mediocres, encargados de los humildes menesteres locales, carentes de significación moral y política. Sin embargo, España fue organizando lenta, pero firmemente su estructura administrativa que realizó el milagro de crear una patria en donde en realidad no había ninguna. La unidad se obtuvo entonces, en sus primeras expresiones, gracias a la organización de los Ayuntamientos, en los cuales y en forma democrática, depositaron los pueblos de indios y españoles, su voluntad y confianza.

La justicia con sus jerarquizaciones y jurisdicciones fue también un factor de organización del nuevo país, al igual que la Hacienda Pública, la cual defectuosa cuanto se quiera, hizo posible la construcción de caminos, de hospitales, de obras de irrigación, de servicios públicos y llevo hasta el último confin de la nueva España, por medio del compuesto, la acción concentradora y unitaria del gobierno. Sería injusto no declarar que

esta obra de organización administrativa y de unificación política, la Iglesia Católica, el clero de la Nueva España, represento un papel de gran trascendencia, muchas veces brillante y admirable. Cualquiera que sea la bandería política, la confesión religiosa que sustente, no puede menos de ceder ante los hechos sociales que han de observarse y aquilatarse con serenidad, como realidades independientes de todo perjuicio.

Así considerada la organización de la Administración Pública en México, durante la época Colonial, se ofrece como el antecedente que hizo posible la Constitución del Nuevo Estado Mexicano.

## **2.2 EL MEXICO MODERNO.**

Con posterioridad a la Independencia, cuando el país creía en su fabulosa riqueza, en su destino universal, - que no tenía, y no era sino el producto de observadores de buena fe - y en otros espejismos semejantes, llego sin embargo la hora de establecer un modo de vida en todos los niveles. La variedad de Constituciones, Actas Constitucionales y formas de Gobierno prueban este profundo deseo de organización; esta inquietud se prolongo, casi hasta nuestros días, pero después de tantas experiencias y fracasos podemos creer por fin que la Constitución Federal de Querétaro ( 1917 ), siempre vigente, representa la fórmula política capaz de estructurar la vida de nuestro pueblo.

“ **LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**- Esta Carta Magna, significa una nueva decisión fundamental, la definición de un camino a seguir y el triunfo de un sistema surgido, por una parte de las inquietudes intelectuales y el deseo de imitación de un pueblo joven con respecto a los Estados Unidos del Norte - pueblo antiguo y colonos nuevos -, y por otra parte, de una realidad social y geográfica desalentadora.

Esta Constitución, a pesar de su inquietud

renovadora, adhiere a la tradición estableciendo para siempre a la religión católica como única religión. La Constitución Federal de 1824 acepta igualmente el controvertido principio de la reelección presidencial, tras un período de cuatro años, equivalente a la duración del mandato presidencial.

El sistema federal mexicano, tiene históricamente, una importancia ideológica y política esencial para la comprensión de la estructura del país. Antes y después de la aventura Imperial de Agustín de Iturbide ( 1821-1822 ), las provincias manifiestan su deseo de autonomía, que tienen su apoyatura en el sistema de intendencias entonces vigente, del que se deriva el federalismo manifestado por los integrantes de la Asamblea Constituyente de 1823-1824. La Constituyente de 1856-1857 afirmó el prestigio de la Constitución de 1824, pero el federalismo será entonces el emblema del Partido Liberal, no sólo apoyándose sobre el conjunto de los motivos de la Asamblea de 1823-1824 y sobre el precedente de las Diputaciones Provinciales, sino significando el símbolo de la lucha por la libertad contra toda tentativa de restauración de los sistemas de la Colonia.

**LA CONSTITUCIÓN DE 1857.-** Concreto claramente las ideas de la época sobre la soberanía. El pueblo es su titular por esencia y por origen, y esta soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior. Esta Constitución comparte un sistema cuidadoso de garantías individuales, comprensivo del proceso de garantías constitucionales conocido como juicio de amparo para la debida protección de las personas.

El carácter moderado de la Constitución de 1857, le impidió defender los intereses conservadores y así mismo dificultó la concreción de los ideales liberales de " revolución social ", defendidos por Benito Juárez y Lerdo de Tejada, quienes para llevar adelante sus planes, requerían mayor concentración del poder en Ejecutivo y una disminución de facultades en el Legislativo.

**LA CONSTITUCIÓN DE 1917.-** La

Constitución de 1916-1917 modifica el sentido liberal y iusnaturalista de la Constitución de 1857, existiendo, por supuesto, algunas variante fundamentales: en la propiedad, la educación y el trabajo, adquieren un carácter social, por lo que se mezclan en esta Carta Magna corrientes liberales y socialistas, las cuales dan a nuestro Estado Democrático y Social de Derecho esa estructura mixta que lo caracteriza aún en el umbral de este siglo XXI." ( 14 )

Esta Constitución sigue en parte, a las de 1824 y 1857, por lo menos teóricamente a lo referente a la división de poderes ( art. 49 ). Establece claramente la total libertad de creencias religiosas ( art. 24 ), tema conflictivo que había constituido uno de los problemas más graves en la historia política de los Estados Unidos Mexicanos.

Surge la Revolución Mexicana en 1910, con la divisa de " Sufragio Efectivo, No Reelección ", en contra del antirreeleccionista Porfirio Díaz . La duración del mandato presidencial ( 4 ó 6 años ), y la institución de un Vicepresidente o su abrogación, motivan reformas contradictorias hasta el 29 de abril de 1933, fecha de la prohibición definitiva de la reelección presidencial, de la fijación del mandato en 6 años y de la extinción de la Vicepresidencia, pues el texto vigente reglamenta la elección de un Presidente Interino en caso de vacancia en los 2 primeros años del sexenio y hasta la elección popular de quien debía concluir el período respectivo ( art. 84, inc.1 ), y la elección por el Congreso de un Presidente Sustituto en caso de vacancia en los cuatro últimos años del sexenio ( art. 84, inc. 3 ).

El respeto de esa decisión fundamental del pueblo mexicano ha llevado desde la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río ( 1934-1940 ) a evitar toda conducta antijurídica en el sentido antirreeleccionista, por parte de los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo, estabilizando el ritmo sexenal de las instituciones y evitando la reforma improvisada de estructuras políticas, la cual había convertido a la Ley Fundamental, en el pasado, en un traje a la medida de ambiciones personales, y sujeto por ello a las más tornadicas modas.

( 14 ) Cfr., Ibidem, págs. 39-45.

## **2. 2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

Así mismo, la Constitución de 1917, siempre vigente, establece en su contenido las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. De esta manera, encontramos que en el artículo 90 de nuestra actual Constitución Política Federal, la cual rige el sistema administrativo de la siguiente manera:

Para tales efectos, me permito transcribir como apoyo y sustento jurídico algunos artículos, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **De la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

*“ ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

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

### **De la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:**

Los Organismos que integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal:

*“ ARTICULO 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*

*Las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal que auxilian al Ejecutivo Federal.*

*“ ARTICULO 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:*

- I. Secretarías de Estado, y*
- II. Departamentos Administrativos.”*

*“ ARTICULO 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

- I. Organismos descentralizados;*
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de*

*seguros y fianzas, y  
I. Fideicomisos. "*

El Procurador General de la República.

*" ARTICULO 4º.- El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley. "*

El Gobierno del Distrito Federal

*" ARTICULO 5º.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.*

*El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley. "*

## **CAPITULO II**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

## 1. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Las fuentes del Derecho Administrativo son el manantial de los preceptos jurídicos de ésa índole.

Nos ocuparemos únicamente de las fuentes formales del Derecho Administrativo en cuanto a los procesos de creación de las normas, reduciendo y evitando el problema de las fuentes ( que corresponden al estudio de la Teoría General del Derecho ).

Así tenemos que “ El término fuente - según Claude Du Pasquier crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río, es llegar al lugar donde sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho ”. ( 15 )

De tal manera que las fuentes que analizaremos son procesos de manifestación de normas jurídicas. Ahora bien, la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal esta constituida por diferentes etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos.

La reunión de los elementos que integran los

( 15 ) Cit. por, GARCIA Maynez, Eduardo, “ Introducción al Estudio del Derecho ”, octava edición, Editorial Porrúa, págs. 50 y sigts.. México, 1994.

procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, condiciona la validez de las normas que los mismos procesos engendran. De aquí que el examen de las fuentes formales implique el estudio de los elementos integrados de las mismas

La concurrencia de estos es indispensable para la formación de los preceptos del Derecho. Se trata de requisitos de índole puramente intrínseca, lo que equivale a declarar que nada tiene que ver con el contenido de las formas, es decir, con lo que éstas, en cada caso, permiten o prescriben. Tal contenido deriva enteramente de factores diversos.

Así por ejemplo, en el caso de la legislación, encuéntrase determinado por las situaciones reales que el legislador debe regular, las necesidades económicas o culturales de las personas a quienes la ley está destinada, y, sobre todo, la idea del derecho y las exigencias de la justicia, seguridad y el bien común.

La relación entre estos factores y las formales podría explicarse diciendo que las segundas representan el cauce o canal por donde corren o se manifiestan las primeras.

Las fuentes del Derecho que analizaremos como más importantes son: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, mismas que se redactan de la manera siguiente.

**a) La Legislación.** Comprendemos en esta fuente, el proceso por el cual se produce la ley, que deriva de la vía propiamente legislativa, o sea su aspecto formal, y también incluimos otros procesos en los que sus productos tienen las características de generalidad, de abstracción, impersonalidad y permanencia, que son el aspecto material que reviste la ley.

Ha existido una equiparación del Tratado Internacional a la ley, pero la recepción del primero depende de las prescripciones que al respecto le señalen en la Constitución

( Artículo 133 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ), sin que pueda contrariar nuestras normas constitucionales

De todo lo anteriormente vertido, es preciso acentuar, que la acción administrativa encuentra en la ley su motor y su límite; su motor porque la norma jurídica distribuye las competencias, otorga a cada agente el título que lo habilita para obrar, le asigna los objetos que debe atender y le confiere para ello, los poderes necesarios, su límite, ya que la acción administrativa no puede contrariar a la ley

En virtud del principio de legalidad, la ley en sus aspectos formal y material tiene absoluta preeminencia sobre las demás fuentes de Derecho administrativo y el administrador no puede modificarla. Así podemos decir que la función administrativa se desarrolla sometida al principio de legalidad, que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Este principio se puede entender desde el punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma de carácter abstracto e impersonal Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, norma bajo la cual se realice el acto individual debe tener también los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto, pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. Si el Estado resolviera casos individuales, sin sujeción a normas generales, nos

encontramos frente a la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de la legalidad desde el punto de vista material no debe sufrir, fuera de lo señalado ninguna excepción. Sin embargo es de considerarse que no hay violación del principio de legalidad desde ese punto de vista cuando la administración se funda en principios generales de Derecho, como por ejemplo, el principio de audiencia, el de igualdad ante la ley, etc.

Pero no sucede lo mismo con el principio de legalidad desde el punto de vista formal, en este aspecto y por consideraciones prácticas son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que; dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos, basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo; cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

De manera que si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de Derecho Administrativo, en primer término, las normas jurídicas de carácter general.

Es natural, y por consecuencia, que cuando en una disposición concurren los caracteres formal y material de la ley, ésta debe ser considerada como la fuente más importante del Derecho Administrativo.

**b) La Costumbre.** “ El jurista Ulpiano nos dejó el siguiente concepto: Mores sunt t citus consensus populi, longa consuetudine inveteratus. - Las costumbres son el tácito acuerdo del pueblo, alagado por el largo uso -, Evidentemente, la costumbre precedió a al Derecho escrito. Los **mores** o **moresmaiorum** dan vida al primitivo ordenamiento, que la interpretatio jurisprudencial desenvuelve y adapta a las nuevas

exigencias ” ( 16 )

Ahora bien, la costumbre jurídica existe cuando la comunidad realiza constantemente una serie de actos de modo uniforme y que adquieren carácter obligatorio en el grupo social que los practica. De modo que cuenta con dos elementos inherentes uno del otro. el elemento objetivo, o la **inveterata consuetudo** - uso prolongado y constante -, y otro subjetivo la **opinio iuris seu necessitatis** - convicción de que esa práctica es jurídicamente obligatoria -.

En la - época monárquica, la costumbre fue la principal fuente del derecho; designaba unas veces, **consuetudo** y otras **moris maiorum** - costumbres de los antepasados -.

La costumbre ha sido objeto de encontradas controversias positivas y negativas en relación con el problema de, si es fuente del derecho administrativo, que, por ser esencialmente escrito y reflexivo, se concluye que no hay lugar en el para la costumbre, pero también se indica que debe ser admitida como fuente, cuando ha sido reconocida por la ley, y no como fuente originaria, sino derivada o subsidiaria.

De tal forma que la costumbre se ha clasificado en: a) según la ley, **secundum leyem**; b) supletoria de la ley, **practer leyem**, y c) contraria a la ley, **contra leyem**; careciendo de sentido jurídico ésta última, ya que es principio que las leyes sólo se derogan por otras posteriores y no puede prevalecer contra ellas la costumbre en contrario.

Igualmente el dominio de la costumbre queda excluido aún en los casos en que las leyes otorgan a las autoridades facultades discrecionales, porque la discreción significa precisamente una apreciación de la oportunidad de las medidas, y la

( 16 ) Cit. por, VENTURA Silva, Sabino. “ Derecho Romano “. Décimo Primera edición, Editorial Porrúa, pág 20, México 1992.

costumbre se llegara a imponer como una regla, dejaría de existir la elasticidad necesaria por la cual se autoriza la discreción

Tenemos entonces, que tampoco puede ser la costumbre, fuente de derecho en el dominio de las relaciones entre la Administración y el particular, cuando a cargo de este se crean obligaciones, pues esas obligaciones sólo pueden imponerse fundadas también en un texto expreso de la ley.

En consecuencia, en donde tal vez pudiera encontrarse un campo propicio para que la costumbre pueda operar, es en el procedimiento de tramitación de los asuntos administrativos, pues en él, a falta de disposiciones legales detalladas, se originan de hecho prácticas que por su continua repetición pudieran llegar a crear normas para ese procedimiento.

He aquí la muestra de lo discutido del tema, respecto a que si la costumbre puede considerarse entre las fuentes del Derecho administrativo, en donde “ el valor que a la costumbre pueda reconocerse en el régimen administrativo mexicano, es el de constituir un elemento útil para la interpretación de las leyes administrativas, pero de ninguna manera se le puede reconocer el valor de crear un derecho que supla o contrarie las normas legales positivas ”. ( 17 ).

**c) La Jurisprudencia.** Según Clemente Diego, en su obra La Jurisprudencia como fuente de Derecho, la define como “ el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. ” ( 18 )

Así tenemos, que la Jurisprudencia es una fuente del Derecho administrativo, pero esto no significa que ella

( 17 ) FRAGA, Gabino, “ Derecho Administrativo ”, Trigésimo Tercera edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, pág. 115, México 1994.

( 18 ) Cit. por OLIVERA Toro, Jorge, “ Manual de Derecho Administrativo ”, Quinta edición, Editorial Porrúa, pág. 82, México 1988.

sola resuelva el dualismo irresoluble entre la ley administrativa y la vida del derecho, ni que aquella pueda sustituir a la función legislativa, pero la ponderación interpretativa de la ley, ya sea extensiva, restringida o deformante, a través de la norma legal, concordante con los intereses sociales, va formando el verdadero Derecho por medio de la jurisprudencia, que a su vez va evolucionando de acuerdo con las exigencias sociales.

Sin embargo es de establecer el reconocimiento de la jurisprudencia como fuente indirecta del Derecho administrativo, porque la función judicial de donde proviene, no tiene por finalidad la de crear el Derecho, sino únicamente sus finalidades se abocan a la aplicación e interpretación del propio derecho establecido con anterioridad a la creación de la jurisprudencia, y cuando existan lagunas que aclarar por oscuridad en la ley o cuando haya contención en la misma.

Es aquí, donde se fija controversia al surgir la interrogante de si es correcto o no incluir a la jurisprudencia como fuente de creación del Derecho administrativo, ya que si bien es cierto, tal y como lo hemos venido señalando, una fuente es el lugar de donde emana, de donde nace el Derecho, y si analizamos las finalidades de la jurisprudencia como tal, nos daremos cuenta que esta sólo constituye un medio importante, - al igual que la costumbre -, para fijar la interpretación de las leyes. En estas circunstancias, y ante tan lógico razonamiento, hemos decidido otorgarle a la jurisprudencia el carácter de fuente indirecta del Derecho administrativo, ya que ésta emana de la Suprema Corte de Justicia, siempre que haya cinco ejecutorios conformes, jamás interrumpidas por otro en contrario, y como la jurisprudencia así formada obliga a los Tribunales Federales y Locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de la Administración, éstas tendrán que sujetarse también a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos subsecuentes

## **2. LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.**

Antes de entrar al fondo de estudio de las

relaciones que guardan el Derecho con la Administración, es de entenderse que sobre el presente tema, no habrá en ningún momento controversia ni discrepancia; a lo sumo, habrá distinto modo de apreciar jurídicamente las mismas instituciones

Salvo algunas variantes, el Derecho administrativo regulará en forma cotidiana las siguientes actividades:

a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de función administrativa.

d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.

Siendo así, los particulares, los que están obligados a obedecer las ordenes de los administradores o los que se beneficien de los servicios públicos que el Estado organiza, además los mismos particulares van adquiriendo día a día mayor injerencia en las funciones públicas, a las cuales, en formas directas o indirectas, son admitidos a colaborar.

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la Administración tienen tal importancia que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente a el Poder público.

Así pues, el Derecho administrativo es de reciente creación y como consecuencia tiene una íntima relación con otras disciplinas jurídicas, principalmente con el Derecho

constitucional y con el civil. De esta manera, observamos que ésta disciplina jurídico-administrativa, cuenta con un vínculo bastante fuerte y estrecho con las disposiciones constitucionales que en nuestra Carta Magna se consagran, tal es el caso que en algunas ocasiones se ha llegado a confundir vivamente el contenido y las aplicaciones de estas dos disciplinas jurídicas, tal y como lo analizaremos en líneas posteriores; al respecto cabe mencionar el comentario vertido por Sebastián M. Retortillo Baquer, en su obra " El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y sus Instituciones ", en donde comenta atinadamente, " A pocas materias jurídicas se les ha presentado tan aguda y vivamente el problema de su autonomía como al Derecho administrativo, que en dos frentes ha tenido que librar y ganar la batalla de su reconocimiento. Por una parte en tarea diferenciadora, dentro del ámbito general del Derecho público y del Derecho constitucional, por otra parte, del mismo Derecho civil, cuya influencia estructural ha estado tutelar y generosamente presente en todo lo que demás estrictamente jurídico nos ha podido ofrecer la sistematización del Derecho administrativo ". ( 19 ).

Si el Derecho constitucional estudia al Estado, su estructura y funcionamiento así como las garantías individuales y los derechos sociales, es de suponerse que el Derecho administrativo tenga vinculación con el Derecho constitucional, tanto en la parte del examen del Poder Ejecutivo, como en los principios derivados del sistema constitucional respectivo.

La organización del Poder público es en extremo complicada, y su estudio constituye el nervio del Derecho constitucional. Las distintas facetas de dicho Poder: legislación, administración y jurisdicción, se estudian separadamente y al mismo tiempo en sus mutuas relaciones sin que puedan separarse radicalmente, por sus fuerzas dentro del Estado; por ello sus problemas en conjunto los trata el Derecho constitucional y en la parte correspondiente, el Derecho administrativo.

Se ha afirmado, en forma simplista, que el

( 19 ) Cit. por, *Ibidem*, pág. 86.

Derecho constitucional se pregunta: ¿ quién debe actuar ? y el administrativo. ¿ qué es lo que debe hacer ?, uno es la anatomía y el otro la fisiología estatal. El Derecho constitucional es la espina dorsal del Derecho administrativo. Establece los poderes del Estado y señala las atribuciones de los órganos de esos poderes, en tanto que el Derecho administrativo detalla la estructura y sobre todo el funcionamiento o actividad del Poder Ejecutivo. Así esta última disciplina jurídica fija atribuciones y deberes de los funcionarios de la Administración, determina sus dotaciones crea y organiza los servicios públicos y su funcionamiento, señala las prescripciones en su trato con los particulares, establece los derechos de éstos en contra de la Administración arbitraria, etc..

Si bien es cierto que el Derecho administrativo no puede desarrollarse libre y plenamente dentro de una exposición global de Derecho constitucional, se tiene que convenir, como señala acertadamente Gabino Fraga, que su distinción sólo es de grado y no de esencia, agregando que, las normas de Derecho constitucional, del cual se desprende el Administrativo, constituyen la base o los encabezados de los capítulos de esta disciplina jurídica. Por ello se ha pretendido distinguir a los estudios de ambas disciplinas jurídicas diciendo que la primera se ocupa de los principios fundamentales y, la otra, entra en su desarrollo.

Igualmente es intensa la relación del Derecho administrativo con el Derecho privado, ya que los principios de este último, forman parte de los generales de toda la Ciencia de Derecho, de la cual se nutre el Derecho administrativo.

Hay figuras o instituciones prestadas al campo de la Administración como son: la propiedad, los contratos, responsabilidad, servidumbres, etc. Ellas no son exclusivas del Derecho privado, sino que, con una gran unidad lógica sirven para todo el Derecho; sin embargo, cabe señalar que una vez tratadas por el Derecho administrativo, existe mayor finura en ellas, ya que en esta disciplina hay sensibilidad para las variaciones de la vida social y, por eso, aparecen nítidas después del impacto del Derecho administrativo

En una buena parte de las categorías administrativas se originaron en el Derecho civil y cuando pasaron al derecho administrativo sufrieron una radical transformación, que continua con el tiempo y la dinámica administrativa. El problema que se presento fue el de diferenciar instituciones y figuras jurídicas, y después, o en fase posterior, fijarles su propia sustantividad dentro del Derecho administrativo, pero en todas las ramas del Derecho se destacan elementos comunes dado el sentido unitario del mismo

El Derecho penal y el administrativo, tienen contacto en determinados tipos delictivos y en lo que se refiere a los servicios de penitenciarias, regímenes carcelarios y a la policía de seguridad.

Nuestra materia también tiene relación con el Derecho procesal, entre otros aspectos, en lo que respecta a la ejecución de las disposiciones judiciales que realizan los servicios de la Administración.

Así mismo, los servicios públicos de índole internacional hacen que se mantenga una relación constante entre el Derecho administrativo y el internacional ( convenios sanitarios, tratados, policía internacional, etc. ), así como también la creación de organismos para ello.

Derivado de todo lo anteriormente expuesto, podemos argumentar por consecuencia, que la administración ciertamente debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, que de esta manera resultan supuesto o condición de cualquier acto que pretenda realizar; pero satisfecha esa condición, la Administración se desborda y se disemina en una multitud de disciplinas técnicas que el Estado esta en la necesidad de manejar a través de sus auxiliares si quiere ser realmente eficaz.

Así entonces tenemos que las ciencias jurídicas, como todas las ciencias, no están separadas por distancias abismales, ni es admisible suponerlas con límites

insalvables dentro de sus respectivos campos. El carácter múltiple y complejo de las necesidades sociales, cuya satisfacción directa e inmediata es el objeto de la administración pública, explica sus relaciones con las ciencias sociales, por consecuencia, el fenómeno administrativo esta vinculado a lo social, a lo económico y a las varias técnicas propias de cada actividad.

De tal manera, y por consecuencia, las relaciones jurídicas entre la Administración y los particulares son definidas por la ley. Ahí radica la garantía de la libertad individual. Esta garantía se da en doble sentido, de un lado mediante reconocimiento expreso de libertades determinadas, ya por la Constitución ( derechos fundamentales ), ya por leyes particulares; de otro lado, mediante el principio de la legalidad de la Administración, que no admite más intervenciones en la libertad y en la propiedad que las que se hayan legalmente permitidas.

La parte más importante de las actividades administrativas se proyecta hacia afuera. La administración se contrapone al individuo. Exige de él una determinada prestación o le impone un deber, permite o tolera. En su virtud, entra con el una relación jurídica. Esta relación jurídica sólo tiene semejanzas superficiales con la relación obligatoria. Los sujetos de la misma no están coordinados, sino que la Administración se enfrenta al individuo con su Poder Soberano, ordenando unilateralmente; sin embargo, el individuo no carece de derechos, si no se le llega a tratar con apego a derecho y a la ley, en tal supuesto, el gobernado puede utilizar los recursos necesarios y, en ciertas circunstancias puede exigir la reparación del daño.

Las relaciones jurídicas entre el Estado y los individuos están reguladas exclusivamente por las normas del Derecho administrativo. Por eso la relación imperante entre ellos debe considerarse como una relación jurídico-administrativa. Queremos decir, más bien, que en el Derecho administrativo, pueden constituir sujetos de deberes y derechos, unidades personales o patrimoniales, que en otra esfera, carecen de capacidad jurídica.

La representación de las personas jurídicas y

de las unidades personales y patrimoniales por medio de sus órganos, se da por igual en Derecho público que en Derecho civil, lo cual es inevitable, pues necesariamente son personas físicas las llamadas a obrar en su nombre. Sin embargo se produce una tajante diferencia entre las realidades jurídicas y las personas físicas que las representan en calidad de órganos. Si una de estas entidades participa en una relación jurídico-administrativa, la participación se refiere a ella, pero no a las personas que la representen, las cuales por tanto, no quedan personalmente, ni facultadas ni obligadas. A ellas no pueden dirigirse actos administrativos, los cuales sólo afectan a la persona jurídica o a la unidad equiparada a la misma. Lo mismo puede decirse de la aplicación de medidas coactivas administrativas. También es posible naturalmente, hacer directamente responsables ante la Administración a los órganos de la representación faltos de probidad y diligencia; sin embargo esto sólo es posible, cuando esta responsabilidad este claramente establecida en preceptos legales expresos

Haciendo una recapitulación, y en lo que se refiere a este punto, ya hemos tratado ampliamente las relaciones de la Administración con otras ciencias jurídicas importantes en el desempeño de la actividad puramente administrativa, así como también se ha tocado a la relación jurídico-administrativa desde un plano de derechos subjetivos entre el gobernado y el Estado, la representación de las personas jurídicas y las responsabilidades de estas ante el infortunio de la falta de responsabilidad y probidad, al momento de realizar las gestiones administrativas encomendadas; quedando únicamente por tratar, para finalizar armoniosamente los cometidos de este punto, es el objeto o las finalidades de la relación jurídico-administrativa, pudiendo mencionar al respecto, y por consiguiente, que estos se traducen en los deberes y derechos recíprocos entre el Estado y el individuo, y que consisten en hacer, tolerar y omitir. En este lugar no hemos de entrar al estudio de los deberes, pues sería tema de otros capítulos. Por su parte, otra cosa ocurre entonces con los derechos, en tanto que competen al individuo sobre la base de una relación jurídico-administrativa, pues es una consecuencia evidente del Poder público, que la Administración, en posesión de un Poder Soberano, pueda imponer deberes a los individuos y que esté facultada para exigir coactivamente el cumplimiento de los mismos.

El hecho de que existan derechos contra el Estado, también en el Derecho Público, sólo puede entenderse por la estructura misma del ordenamiento jurídico, pues constituye la consecuencia necesaria de la racionalización del Derecho. Cuando el Derecho se ha estructurado en una forma tal que sólo se expresa en un amplio sistema de normas positivas, todas las relaciones jurídicas - entre hombre y hombre, o entre el Estado, y el particular - se transmiten necesariamente en pretensiones ( derechos y deberes regulados normativamente ). Si el afectado interpone un recurso, como medio jurídico garantizado, hará uso de una posición jurídica garantizada. Si la norma del Derecho asegura el recurso, confiere al afectado por la medida de un Derecho Público subjetivo, así, tendrá una pretensión a que la reclamación sirva para que se proceda de acuerdo a la Ley, para que la examine en cuanto a los hechos y en cuanto al Derecho, y para que se le de una respuesta debidamente fundamentada en la Ley.

### 3. EL ACTO JURÍDICO.

El Acto Jurídico, generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

De lo anterior, se entiende, que los actos jurídicos son manifestaciones de voluntad de personas que pueden ser gobernantes, agentes públicos o particulares. Esta manifestación de voluntad debe realizarse en ejercicio de un poder legal y con el objeto de producir un efecto de Derecho.

No debe confundirse la manifestación de voluntad con la de inteligencia. La manifestación de voluntad supone, que su autor quiere que se produzca un efecto jurídico, que se cree una situación jurídica, se constate o aplique a una persona. La manifestación de voluntad es siempre una manifestación de inteligencia, pero no toda manifestación de inteligencia es una manifestación de voluntad. Así, por ejemplo, el profesor hace en

sus clases una manifestación de inteligencia que no es de voluntad, porque no se trata de producir un efecto jurídico; la lección no es un acto jurídico.

El poder legal es el otro elemento fundamental del Acto Jurídico. La persona que no es funcionario público no tiene competencia para actuar como tal; sus actos no los realiza en ejercicio de un poder legal y por ello no serán actos jurídicos.

“ Ahora bien, la manifestación de voluntad es ejercicio de un poder legal que puede producir los siguientes efectos jurídicos: a) crear situaciones jurídicas generales; b) crear situaciones jurídicas particulares; c) investir a una persona de una situación jurídica general preexistente, de un status legal, o hacer posible el ejercicio de un poder legal; d) comprobar con fuerza de voluntad legal una situación jurídica o un hecho.” ( 20 )

Esta diversidad de contenido jurídico da origen a cuatro categorías de actos: “ 1. Actos creadores de una situación jurídica general. 2. Actos creadores de situaciones jurídicas particulares; 3. Acto condición; 4. Acto jurisdiccional.

“ Las situaciones jurídicas generales y particulares, tienen caracteres distintos. Expresa Jéze, G. en su obra *Les Principes Généraux de Droit Administratif* ”. ( 21 )

**1. Acto legal creador de una situación jurídica general**, es el que organiza, crea una situación general impersonal y objetiva; contiene esencialmente una regla de Derecho, una norma jurídica.

( 20 ) Cfr., ACOSTA Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Décimo Segunda edición, Editorial Porrúa, pág. 325, México 1995.

( 21 ) Cit. por DIEZ, Manuel María, “El Acto Administrativo”, Segunda edición, Editora Argentina S.A., págs. 146, Buenos Aires 1961.

en sentido material; no depende de la calidad del autor, de las formas que revista ni de los procedimientos observados en una creación.

Lo esencial es la creación de una situación jurídica general, impersonal y objetiva

**2. Acto creador de una situación jurídica individual,** son actos que tienen por efecto dar nacimiento a un poder jurídico individual. Así, la venta, la donación, la condena al pago de una multa, no influyen sobre el acto la calidad del autor ni las formas seguidas por sus cumplimientos. Los actos creadores de situaciones jurídicas individuales se clasifican en unilaterales y bilaterales, los unilaterales, son los que resultan de una manifestación unilateral de voluntad, como sería la condena al pago de una multa; los bilaterales son los que provienen de una manifestación bilateral de voluntad como resulta de una compraventa.

Los actos unilaterales y bilaterales tienen el mismo contenido jurídico y, por ende, la misma naturaleza. Se diferencia el acto unilateral, en cuanto al autor del propio acto y a las formas, por cuanto en el acto unilateral el efecto jurídico se produce por la manifestación de voluntad de un sujeto o de varios que actúen en el mismo sentido y quieran el mismo efecto jurídico. En el acto bilateral el efecto jurídico se produce por la manifestación de voluntad de dos o más personas que quieren efectos jurídicos diferentes, estando determinada una por la otra. En la compraventa el comprador quiere ser acreedor de la cosa y el vendedor del precio.

Es necesario señalar también que todo concurso de voluntades, creador de una situación jurídica individual, no es un contrato. Así por ejemplo, el tribunal que ordena a un procesado el pago de una multa, realiza un acto creador de una situación jurídica individual, pero que no es un contrato. Para que exista contrato, es necesario otro elemento que las voluntades emanen de personas que persiguen efectos jurídicos diferentes. Así, para que exista un contrato, es preciso que el

efecto jurídico querido, constituya la creación de una situación jurídica individual, y que las voluntades concordantes emanen de personas, cada una de las cuales persigue efectos jurídicos propios y distintos.

**3. Acto condición,** es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general impersonal y objetiva, de un status legal preexistente, o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un status o de una competencia.

Son muy numerosos los actos condición. Así el nombramiento de un funcionario público o su separación es un acto condición por cuanto coloca a una persona en una situación jurídica general, impersonal y objetiva, la de agente público o la de agente separado. Otro tanto puede decirse del divorcio, la quiebra, la incapacidad, etc.

Los actos condición, cuando son la " condición " establecida por la ley para el ejercicio de una competencia legal, tiene doble carácter. En algunas ocasiones implica la condición para que la competencia legal pueda ejercerse. En otras condiciones, para que la competencia deba ejercerse. Así la declaración de utilidad pública es la condición para que el Poder Ejecutivo tenga competencia para expropiar.

Puede afirmarse, sostiene Jéze " que la mayor parte de los actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas individuales son, al mismo tiempo, actos condición, porque un mismo acto generalmente produce, varias clases de efectos jurídicos ". ( 22 )

**4. Acto jurisdiccional,** es una manifestación de voluntad en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto

( 22 ) Cit. por, Ibidem, pág. 151.

comprobar, con fuerza de verdad legal, una situación jurídica general individual o hechos.

El elemento esencial del acto jurisdiccional es la comprobación, con fuerza de verdad legal, de situaciones jurídicas o hechos. Los actos jurisdiccionales no crean situaciones jurídicas ni invisten de situaciones generales, su contenido jurídico consiste en la comprobación con fuerza de verdad legal, únicamente .

### 3.1 DISTINCIÓN ENTRE HECHO Y ACTO JURÍDICO.

El Derecho, toma en consideración los hechos que se producen, sea como fenómenos de la naturaleza, sea como productos de la actividad humana. Sin embargo no todos los hechos tienen valor para el Derecho, sino solamente aquellos a los que atribuye consecuencias jurídicas. De allí los hechos jurídicamente relevantes e irrelevantes.

Se entiende por hecho, “ a toda expresión, consecuencia, o efecto en que se traduce una fuerza. Una acción consumada o *in fieri*, un acontecimiento, un suceso, una situación, son otros tantos hechos ” ( 23 ).

Son relevantes los hechos que, verificándose sirven para ser actual y concreta la disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídica, haciendo nacer el efecto previsto por la norma. Por lo tanto, tenemos que, los hechos jurídicamente irrelevantes para el Derecho son aquellos que, produciéndose, no traen aparejados la aplicación de una norma jurídica, y por lo tanto no producen efectos jurídicos.

( 23 ) FERNANDEZ de Velasco, Recaredo, “ El Acto Administrativo ”. Instituto de Estudios Políticos, pág. 137, Madrid 1958.

Los hechos jurídicamente relevantes pueden distinguirse según, que dependan o no de la actividad de un sujeto de Derecho. Los hechos jurídicamente relevante que no procedan de la voluntad humana son los **hechos jurídicos**; los que proceden de la actividad del hombre son los **actos jurídicos**.

#### 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Teoría General del Acto Administrativo, ha tenido un desarrollo importante, esta profundamente influenciada por el Derecho civil, y han sido autores de esta materia los que con más frecuencia lo tratan, y desde luego, se percibe tal influencia en su desarrollo doctrinal y en que éste se plasma, por lo menos en México en los códigos civiles, tanto federal como estatales.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, se comprenden bajo el concepto de Acto Administrativo, todas las acciones de la más variada índole realizada por la Administración que caen bajo las doctrinas y principios por los que se rige el obrar de la misma, y que gracias a ese concepto reciben un sólido punto de apoyo.

La actividad administrativa, realiza por sí misma y dentro de su esfera, la finalidad principal del Estado, siendo esta la de satisfacer el interés de la colectividad, comprendiendo así las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, que conlleva a la tranquilidad, seguridad y salubridad propias de la ciudadanía en general. Valiéndose el Estado para cumplir con su cometido de numerosas acciones administrativas, por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares, así como por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades generales y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial. Expresando de esta forma un claro y breve ejemplo de la importancia que aporta el accionar de la Administración para cumplir con la finalidad básica del Estado.

Ahora bien, como esas actividades se realizan en forma de función administrativa y como esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales es necesario hacer, aunque sea en breve forma, la caracterización de los actos administrativos más importantes.

Con el maestro Gabino Fraga, clasificamos los actos administrativos de la siguiente manera:

**A. Desde el punto de vista de su naturaleza;** los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho, y los segundos que sí engendran consecuencias jurídicas, tal y como lo hemos venido estudiado en puntos anteriores.

**B. Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto;** pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.

Cuando estas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

1.- El *acto colegial*, que es el que emana de un órgano único de la Administración, constituido por varios miembros. Tal es el caso, de los actos emanados por los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.

2.- El *acto complejo o colectivo*, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. De esta categoría encontramos, entre otros muchos, los actos del Presidente de la República, que, en los términos del artículo 92 de la Constitución, requieren el refrendo de un Secretario de Estado o de un Jefe de Departamento Administrativo. Igualmente pueden citarse todos aquellos actos colectivos en que es necesaria la concurrencia de varias Secretarías de Estado para formar un sólo acto.

Cuando las diversas voluntades que concurren no se funden en un sólo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente al de actos complejos a que acabamos de referirnos, pues en tales circunstancias existe no un sólo acto, como ocurre en el acto complejo, sino una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aún condicionándose uno a otro y susceptibles de ser impugnados por vías diferentes.

Otra variedad semejante está representada por esa serie de actos administrativos emanados de un órgano determinado, y cuyos efectos no se producen sino hasta que los propios actos son aprobados por medio de otro acto especial, emanado de un órgano diferente. En este caso el acto posterior condiciona la eficacia del anterior.

**C. Desde el punto de vista de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;** los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio o reglado y el acto discrecional. El primero, es el que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de alguna obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos, la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también, si esta debe actuar y como debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa a modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por el contrario, el acto discrecional, tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, en que forma o que contenido le va a dar a su actuación. Así, normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

**D. Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos;** estos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo lo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o fuera de ella tengan su trascendencia.

Así, y derivado de lo anterior, tenemos entonces, que los actos internos son, todas las circulares, instrucciones y disposiciones que no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos, y siempre que no confieran o lesionen algún derecho.

Dentro de la categoría de los actos externos, quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea las de prestar servicios que se encuentren a su cargo tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa

**E. Por razón de su finalidad;** los actos administrativos, pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, esta constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizarlos ( resoluciones y decisiones ) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse

actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Esas facultades son las que se tienen para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc., para la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

Por su parte, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, unos de orden material, y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

**F. Por razón de su contenido;** los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1ª Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2ª Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y

3ª Actos que hacen constar la existencia de un Estado de hecho o de derecho

Dentro de la primera, se encuentran, entre otros los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación,

licencias, permisos o autorizaciones, concesiones y privilegios de patente.

De la segunda categoría, forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, certificación, autenticación, notificaciones y publicaciones.

Ahora bien, y en el mismo orden de ideas, tenemos que el acto administrativo esta integrado por diversos elementos, que pueden ser de dos categorías: de fondo y de forma

“ Dentro de los elementos de fondo, se encuentra la voluntad, el objeto, el motivo, la oportunidad y el fin; como elementos de forma aparecen el sujeto y la forma ” ( 24 ), mismos que se desglosan de la siguiente forma:

La **voluntad** del acto administrativo consiste en la manifestación expresada con el fin de producir el efecto jurídico deseado por el sujeto.

El **objeto** es la sustancia, el contenido del acto.

El **motivo**, consiste en los factores o elementos que determinan el nacimiento y fundamentación del acto.

La **oportunidad** existe cuando los medios

( 24 ) PEREZ de León, Enrique, “ El Derecho Administrativo ”, Décimo quinta edición, Editorial Porrúa, pág 113, México 1994.

señalados en el acto administrativo, son los idóneos para el logro de los fines que busca, o bien es la adecuación entre los medios y el fin del acto administrativo

Si no existe la oportunidad, se corre el riesgo de que el acto administrativo fracase en sus objetivos

Cómo, en dónde, y en qué momento debe realizarse un acto administrativo, es la respuesta que debe buscarse en la oportunidad.

El fin es la consecuencia deseada por la voluntad del sujeto administrativo que realiza el acto.

Ahora, pasemos a los elementos de forma del acto administrativo, los cuales se mencionan en forma breve.

- **El sujeto**, debe ser entendido como el ente, individual o colectivo, que pronunció la declaración o el acto administrativo.

- **La forma**, es la manera que se utiliza para exteriorizar y dar a conocer el acto; en nuestro medio, la de más generalidad es la escrita, pues por ella se manifiesta con suma claridad el acto administrativo en su conjunto.

Cuando una declaración administrativa reúne todos los elementos ya señalados, se dirá que es regular, y apto para producir efectos en el campo del derecho, pero puede suceder que carezca de uno o varios de ellos y en tal caso se denominará irregular.

Cuando el acto irregular no contiene alguno de sus elementos esenciales, se le considera inexistente. Son elementos esenciales del acto: la voluntad, el objeto, la

competencia, la forma requerida. No puede decirse que existe un acto administrativo, sino se ha deseado volitivamente crearlo; o si quien ha manifestado esa voluntad no tiene facultades legales para ello, o bien si su objeto no es compatible con la ley o es de imposible realización, o por último, si carece de la forma debida.

Existe otra clase de actos que si engendran efectos en el campo del derecho, mientras no son destruidos por un acto nuevo; a ellos se les afecta de nulidad, como consecuencia de que, según Gabino Fraga, este presentes en él: a) vicios de la voluntad; b) irregularidad u omisión de formas; c) inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor, y d) ilegalidad de los fines del acto.

Respecto a el primer supuesto, vicios de la voluntad, se puede aludir, que si el acto se llevo a cabo por error, dolo o violencia, esta viciado y por ello afectado de nulidad, pero con posibilidad de que si cesan esas circunstancias y lo confirma la autoridad, tendrá plena validez.

Por lo que se refiere al segundo grupo de causas de nulidad, se distingue el acto que esta desprovisto de la solemnidad de la forma, que provocara su inexistencia, de aquellos en los que la forma se llena de modo indebido, caso éste que es susceptible de nulidad. La nulidad en la forma puede revestir nulidad parcial o total. En el primer caso la forma no tiene influencia en el acto y puede corregirse para que surta efectos; en el segundo se declarará la nulidad no sólo como garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho del particular.

Por cuanto hace al tercer grupo, el acto es irregular cuando carece de los motivos que lo provocan; no existe la condición para el ejercicio de la competencia, y en este caso la sanción es la nulidad.

La nulidad por ilegalidad de sus fines, llamada también " desvío ", se funda en que el poder administrativo se

desvía y abusa al perseguir fines distintos a los señalados por la ley. La finalidad que debe perseguir el agente administrativo, es siempre la satisfacción del interés público

El acto administrativo válido y eficaz, puede ser retirado unilateralmente por un motivo superveniente. Tanto la nulidad como la revocación, provocan la eliminación del acto. Hay diferencias sustanciales entre una y otra. Por virtud de la nulidad se retira un acto inválido por su propia naturaleza; por la revocación se retira también, pero siempre válido.

Por los motivos que las originan, existe también diferencia: la nulidad deriva del vicio original de ilegalidad del acto, en tanto que el motivo de la revocación se presenta con posterioridad al acto original.

#### **4.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

Antes de entrar al fondo del tema, cabe mencionar que no existe un criterio uniforme del concepto de acto administrativo, pues cada autor se ha ocupado de plasmar sus opiniones y sus criterios formulando sus propios conceptos, pero todos conteniendo los elementos intrínsecos que todo concepto de Acto Administrativo debe contener, tal y como más adelante lo trataremos.

Se ha tomado como noción del acto administrativo " toda actividad de la Administración individualizable como acción particular, sin referencia a su objeto o a su fin y, en particular prescindiendo de si ésta actividad se mueve en el ámbito del Derecho privado o del público. Lo único que serviría para caracterizar este concepto del acto administrativo sería el hecho de que es justamente la Administración la que obra. En verdad este concepto no sería falso, pero tendría el inconveniente de ser demasiado general, que no dice nada, y, en consecuencia, de carácter de utilidad. Se requiere por lo tanto, una

esencial restricción ” ( 25 ).

Para Antonio Rojo Villanova, el Acto Administrativo es: “ un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública ” ( 26 ).

Para Fernández de Velasco, el Acto Administrativo es “ toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar, o extinguir situaciones jurídicas subjetivas ” ( 27 ).

En términos parecidos se define como “ Toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos ” ( 28 )

Para Jorge Olivera, el concepto de acto administrativo, se debe de considerar desde tres puntos de vista.

- **Objetivo**, lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

- **Subjetivo**, es todo acto emanado de un

( 25 ) Op. Cit., FORSTHOFF, pág. 280.

( 26 ) Royo Villanova, Antonio, “ Elementos de Derecho Administrativo ”, Instituto de Estudios Políticos, págs. 92 - 93, Madrid 1950.

( 27 ) Op. Cit., FERNANDEZ, pág. 15.

( 28 ) SAYAGUES Laso, Enrique, “ Tratado de Derecho Administrativo ”, pág. 388, Montevideo 1963.

órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana.

- **Material**, corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder público Desde este aspecto no importa que órgano emita el acto. ( 29 ).

Así entonces, Diez opina al respecto: “ Podemos decir que el acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración activa en ejercicio de la potestad Administrativa ” ( 30 ). Y sigue agregando, “ La declaración debe ser concreta, vale decir especial, produciendo un orden jurídico para un caso individual. La declaración puede asumir dos formas distintas: decisión y disposición. La decisión es un acto administrativo de contenido jurídico reglado. La obligación puede provenir de una ley aplicable al caso particular, de un acto administrativo anterior que se trata de ejecutar o de un derecho individual cuyos efectos deben ser reconocidos y declarados. La decisión no agrega nada al orden jurídico aplicable al caso particular no dice lo que debe ser derecho sino lo que es derecho.

De todo lo anteriormente vertido, podemos concluir diciendo que el acto es:

- 1° Un acto de Derecho público;
- 2° Una decisión ejecutoria;
- 3° Emanada de autoridad administrativa;
- 4° Unilateral y concreto;
- 5° Se crea, reconoce, modifica o extingue una

( 29 ) Op. Cit , OLIVERA, pág. 144.

( 30 ) Op. Cit., DIEZ, pág. 108-109

situación jurídica subjetiva;

6° Para la satisfacción del interés general.

#### **4.2 ACCIONES DE HECHO COMO ACTO ADMINISTRATIVO.**

Parece evidente, pero conviene recalcarlo expresamente para evitar posibles confusiones, que solamente merecen el nombre de actos administrativos los actos de las Autoridades de la Administración pero no las acciones de los particulares. Ciertamente, muchos actos jurídicamente relevantes de los particulares desempeñan un papel no esencial en el Derecho administrativo; piénsese, por ejemplo, en las súplicas de los gobernados ( de naturalización, de concesión, de autorización ), la renuncia ( a una pretensión de resarcimiento o a una licencia concedida ), y otras más.

Actos semejantes son relevantes desde el punto de vista del Derecho administrativo, pero no son actos administrativos. Aún con esa delimitación, el acto administrativo presenta un contenido extraordinariamente rico: la apertura de una calle, la intervención contra los perturbadores de la tranquilidad pública, la expropiación, la confiscación de una vivienda, la concesión de una empresa de transporte, la inscripción en el Registro de un cambio en el estado de una persona, el suministro de informaciones, la práctica de informes, el dictar prevenciones, la aprobación de un plano de urbanización, la inspección ocular, la emisión de un documento público, etc.: todo esto son actividades, actos de la Administración. Pero es dudoso que en su conjunto constituyan actos administrativos en el sentido técnico de la palabra, ya que el concepto resultante sería todavía tan amplio que sería muy difícil poder reconocerle alguna utilidad.

Hay que partir entonces, de que el acto administrativo es un concepto jurídico, que tiene que cumplir una función dentro del Derecho.

Por eso sólo puede comprender aquellos actos de los que emanan directamente un efecto jurídico. Las meras comunicaciones, las informaciones, las previsiones sin amenaza concreta de medios coactivos, las felicitaciones de los gobernadores o cualesquiera otros actos de cortesía, no tienen efecto jurídico alguno; sino que estos han de emanar directamente del acto mismo; sólo entonces son inmediatos

Así, quedan excluidas del concepto de acto administrativo una gran parte de las funciones de la Administración, a saber, todas aquellas que constituyen meros cometidos de hecho, por ejemplo, la instalación o modificación de los equipos técnicos de competencia de la Administración ( red telefónica y telegráfica ), admisión de súplicas, y todos los asuntos de naturaleza puramente interna que sirven para preparar la liquidación de un asunto administrativo ( informes, anotaciones marginales, etc. ). De ellas sólo emanan efectos jurídicos inmediatos en tanto que, en ciertas circunstancias, constituyen órdenes jerárquicas de la Administración.

Pero no todas las acciones de hecho se excluyen del concepto de acto administrativo. Puesto que, el acto administrativo no se vincula en principio a ninguna forma determinada, es posible y frecuente que muchos actos efectivos de ejecución constituyan actos administrativos. Registros y detenciones, destrucción de alimentos en mal estado de conservación, medidas para proteger la salud pública, como vacunas y curas obligatorias, constituyen casos de acciones de hecho que, sin embargo, contienen al mismo tiempo el mandato jurídico dirigido al sujeto, de sufrir o tolerar, hacer o dejar hacer su ejecución. En eso consiste el efecto jurídico inmediato, por virtud del cual se convierten en actos administrativos.

## **5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

De la presunción legal relativa de legitimidad del acto administrativo deriva la posibilidad de que produzca las

consecuencias jurídicas que les son propias, a pesar de que tenga vicios, salvo que se trate de un acto inexistente. Por ello un acto, aun viciado, puede producir efectos jurídicos y ello resulta de la presunción de legitimidad.

Las consecuencias, los efectos son legítimos. Para llegar a esta solución se ha considerado que el acto inválido está dotado de una validez provisional, validez que puede transformarse en definitiva si el acto no se invalidara

La presunción se refiere sea al acto legítimo, sea al viciado y dado su carácter relativo, no implica una modificación en la situación del mismo, mientras que considerar el acto como inválido, importa un juicio sobre la existencia de un vicio, del que prescinde la presunción. El particular no puede substituirse en la autoridad competente a los efectos de clasificar la legitimidad del acto; por ello el acto legítimo y el inválido no se diferencian por cuanto ambos lo vinculan igualmente. La situación jurídica de los actos que se presumen legítimos hasta que no se demuestre lo contrario, es común a los actos legítimos y los inválidos. Por ello las consecuencias jurídicas de los actos legítimos e inválidos se presumen legítimas hasta tanto no se demuestre el vicio eventual que pudieran contener

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible, por

ejemplo, los derivados del nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos, de las concesiones en algunos casos; pues otros derechos, aun cuando son personales, pueden ser transmisibles, por ejemplo, los que reconocen patentes y marcas y derechos de autor ( en estos últimos sólo son transmisibles los derechos patrimoniales, no así el derecho moral del autor).

Algunos autores, estiman que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos reales. Disiento de esa opinión, ya que el derecho real se concibe como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente ( derechos ) para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida.

Es discutible que los derechos administrativos tengan las mismas características que el derecho real. En nuestra opinión, aquellos aumentan la esfera económica-jurídica del particular, siempre de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento; así vemos que el derecho de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos, inclusive pecuniarios, al particular, pero están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades; su uso debe restringirse por el interés público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción, pueden utilizarse algunos de ellos por quien tenga interés.

Así tenemos entonces que los actos administrativos surten también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia para manjar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo puede entenderse

por tercero:

“ a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo y,

b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.” ( 31 )

### **5.1 EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Los actos administrativos, pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración, o en ciertos casos por algún órgano jurisdiccional; desde luego, hablamos de aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los actos declarativos o aquellos en que no se presente renuencia en su cumplimiento.

Desde luego debe decirse, que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez.

Pero puede ocurrir, que el acto no sea voluntariamente obedecido, principalmente, cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación, o de actos de la Administración que puedan afectar la esfera jurídica de los

( 31 ) Op. Cit., ACOSTA, pág. 778.

mismos particulares. Entonces surge el problema de cómo debe proceder el Poder público para la ejecución de sus resoluciones.

En este mismo tenor, encontramos, que para Manuel María Díez existe un doble tipo de la **ejecutoriedad**, esto es la propia e impropia: La ejecutoriedad es propia, cuando la ejecución del acto es realizada por la misma autoridad administrativa que lo dictó, con sus propios funcionarios y medios administrativos. Este tipo de ejecutoriedad, es posible tanto en el caso que se trata de una prestación de dar, como cuando se trate de un hacer o no hacer. Por su parte, la ejecutoriedad es impropia, cuando la decisión es emanada de la Administración, y esta es ejecutada por un órgano jurisdiccional.

Para Zanobini, “ los medios para que la ejecutoriedad se haga efectiva varían según la naturaleza positiva o negativa de la prestación y según sea de dar o de hacer. ” ( 32 ) . Mencionaremos brevemente estos medios:

a) La ocupación, que ocurre cuando el particular se opone a la entrega de un bien determinado. En este supuesto, la administración entra en posesión del bien haciéndolo desocupar con sus agentes.

b) La ejecución de bienes muebles e inmuebles, en esta forma se hacen efectivas las obligaciones de dar sumas de dinero que un contribuyente adeude a la Administración. En caso que el contribuyente no pagara, la Administración procede a la venta de sus bienes, cobrándose el tributo, los intereses y gastos.

c) La ejecución de oficio, que se realiza en el supuesto que se imponga al particular una prestación que implique una actividad material y fungible. Así en el caso que se requiera la reparación de un edificio, la demolición de una construcción

( 32 ) Op. Cit., citado por DIEZ, págs. 271-272.

realizada en terreno que conforma un bien de dominio público, etc. Si el obligado no realiza la obra en el término señalado, la Administración procede a ejecutarla de oficio por medio de su personal, cargándole al remiso los correspondientes gastos; estos los percibe en la misma forma que los tributos

d) La coerción directa que se aplica a las prestaciones no fungibles que son aquellas que el obligado debe prestar personalmente y respecto de las cuales no es posible la sustitución. Así la prestación del servicio militar, la de actuar como testigo, etc. En estos supuestos la orden de la autoridad administrativa es seguida de una medida de fuerza sobre la persona, que es llevada del lugar donde se encuentra a aquel en donde debe prestar el servicio o cumplir con el mandamiento que se le señala.

e) La coerción indirecta, que consiste en la conminación y aplicación de una pena administrativa. La coerción directa no llega a obtener de la persona obligada la prestación concreta del servicio, por lo contrario la amenaza de la pena actúa como motivo determinante sobre la voluntad obligando a la observancia de tales deberes.

Por lo que hace al cumplimiento de los actos administrativos y por consecuencia de lo anterior, podemos decir, que el **cumplimiento** es la ejecución, y como ya hemos estudiado, esta puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como también por parte de los órganos inferiores de la Administración, en este último caso, se señala como ejemplo, el incumplimiento de un reglamento interno en una dependencia de gobierno; y también el cumplimiento de un acto administrativo, puede ser forzoso, dando como resultado, un procedimiento de ejecución, en donde se le obligará al remiso a que cumpla con las disposiciones administrativas, so pena de ser sancionado con alguna medida de apremio que puede variar, desde una simple amonestación, hasta el arresto o inhabilitación en el caso de algún funcionario público

Por otra parte, cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus

elementos, éste tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.

Así, tenemos que para el maestro Miguel Acosta Romero, " el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, clasificados por razones metodológicas, en 1. Normales, y 2. Anormales " ( 33 ), mismas que estudiaremos en las líneas subsecuentes

1. Medios Normales. Aquí tenemos que la realización del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal, mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto contenido del propio acto. Esta realización voluntaria, tiene lugar tanto para los particulares o en su caso también por parte de los órganos internos de la Administración.

De esta forma, puede suceder que el plazo que se haya establecido para la existencia del acto haya concluido, por lo que con el sólo transcurso del tiempo el acto se extingue. Otras de las formas de extinción, se produce con la terminación del objeto materia del acto, ya que al no existir el objeto en razón del cual se manifestó el acto administrativo, la existencia de éste no se justifica. El acto también puede extinguirse con la muerte o disolución del sujeto a quien iba destinado, siempre y cuando se trate de un acto administrativo de efectos personales e individualisimos, como sucedería con la expedición de algún permiso a un particular, y por parte de las autoridades administrativas.

2 Medios Anormales. También los actos administrativos, pueden extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos medios se citan de la manera siguiente:

( 33 ) Op. Cit., ACOSTA, pág. 788 y 789.

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.

## 5.2 LA FALTA DE ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.

La manifestación de la voluntad de la Administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la Administración no emita el acto, esto, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, lo cual no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que estas no pueden quedar paralizadas. Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en que sentido debe interpretarse el Silencio de la Administración, para proteger los intereses de los gobernados que no pueden esperar eternamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de sus pretensiones, lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación, a interpretar el silencio administrativo cuando, existiendo la obligación de resolver dentro de un plazo, la autoridad no responde.

Junto con las ideas de Miguel Acosta Romero, consideramos que el silencio administrativo no es falta de forma, sino que es **falta absoluta de acto**, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo; por lo tanto afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad.

Así, la falta de acto administrativo, y por consecuencia el silencio de la administración, pone al administrado en una situación de indefensión, pues cuando el particular motiva a

la autoridad administrativa, para que ésta manifieste su decisión por medio de un acto administrativo, como ya lo hemos indicado, los gobernados no pueden esperar eternamente a que la autoridad les responda y casi siempre en sentido negativo.

Derivado de lo anterior, es que se han creado algunas figuras jurídicas tendientes a darle protección al administrado frente a la falta de acto administrativo y por ende el silencio de la autoridad. Por tal motivo se han establecido la *negativa ficta* y la *afirmativa tácita*, ambas con el ánimo de proteger al gobernado.

**La negativa ficta.** En virtud de esta figura, se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales y concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir que se le ha negado su petición.

Aunque en la negativa ficta debe presumirse, que la autoridad resolvió de manera adversa, esto no puede dar base para determinar que estamos ante un acto ejecutorio, ya que no puede ser ejecutado mientras no se emita la resolución expresa, o bien se declare su validez por un tribunal competente.

**La afirmativa tácita.** Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema, es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular o administrado, debe entenderse que ésta se resuelve en sentido afirmativo.

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

### **CAPITULO III**

## **LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.**

## I. GENERALIDADES.

La Administración Pública del Estado se ha transformado de manera relevante con amplias estructuras de la Administración Centralizada, tanto Estatal como Municipal, requiriéndose en consecuencia y atendiendo a la relación directa de ese crecimiento de la órbita de acción del Poder Ejecutivo, que los particulares o gobernados cuenten con la seguridad y el respeto a sus derechos por medio de la impartición de Justicia Administrativa mediante un órgano autónomo e independiente de la autoridad que, con jurisdicción plena, juzgue los actos de ésta para que revistan los principios de legalidad y no afecten los intereses de la población en lo individual.

El Estado de México ha sido una de las Entidades que más se ha preocupado por la justicia administrativa, teniéndose como antecedente más remoto la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal, del 30 de junio de 1930, que contemplaba un jurado de revisión, como Órgano Administrativo Fiscal para conocer y resolver, en la vía administrativa, de inconformidades presentadas en materia fiscal, ordenamiento que fue substituido por la Ley de Servicios en materia Fiscal, de 21 de diciembre de 1943, que contenía bases más sólidas y de mayor sistematización en la impartición de Justicia Administrativa en materia fiscal.

Mediante decreto de 26 de diciembre de 1958, se expidió la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado, creado como un órgano administrativo que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo, pero independiente de las autoridades fiscales y de cualquier otra autoridad administrativa, con

competencia para conocer de los asuntos que en esta materia se presentaban entre el fisco del Estado y los contribuyentes

El código Fiscal del Estado que entro en vigor el primero de enero del año de 1980 y que a su vez substituyo al de 1971, incluye la normatividad relacionada con el Tribunal Fiscal y regula la fase contenciosa ante el mismo. Ese ordenamiento con las reformas respectivas ha sido operante en lo que respecta al tratamiento de los asuntos del ramo fiscal. Sin embargo es necesario normar la realidad actual que incluye e incide en todos los aspectos por cambios y politicas de organización administrativa, considerándose indispensable la expedición de una Ley de Justicia Administrativa que de respuesta a reclamos de la población para el tratamiento de las inconformidades de todo tipo de actos administrativos , incluyendo los fiscales.

Así, la Ley tiende a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como Organo de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad, con una organización tal, que permita hacer llegar a todos los gobernados este importante servicio, bajo los principios de una justicia pronta y expedita.

Su competencia también abarcara el conocimiento de todas las inconformidades que presenten los particulares por actos administrativos de toda índole inclusive el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios, en términos de la ley de la materia.

En efecto, contiene en lo básico una estructura y organización más asequible a las condiciones de modernización administrativa, orientada al conocimiento y resolución de las controversias que se suscitan entre los gobernados y la Administración Pública tanto Estatal como Municipal, mediante el ejercicio de una función jurisdiccional con el señalamiento de las atribuciones y competencias del mismo.

En este mismo orden de ideas, la Ley de

Justicia Administrativa, se integra en dos títulos, que en forma sistemática permiten encuadrar y normar el contenido de la Justicia Administrativa y la organización y funcionamiento de quien la impartirá destacándose a continuación, el primero de esos títulos, ya que el segundo se analizará por separado, en el punto que precede

El primero de ellos denominado del Tribunal de lo contencioso Administrativo, relativo a disposiciones de carácter orgánico, se conforma de seis capítulos

En el capítulo primero de disposiciones generales, se precisan los conceptos concernientes al ejercicio de la Justicia Administrativa a través del Tribunal de referencia que será un órgano jurisdiccional de pleno derecho, autónomo independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado del imperio suficiente para hacer cumplir con sus resoluciones y ejecutar sus fallos y que tendrá por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública Estatal y Municipal.

En el capítulo segundo se prevé la integración, organización y funcionamiento del Tribunal que estará formado por una Sala Superior compuesta de tres miembros y Cinco Salas Regionales Unitarias, sin perjuicio de que por razones de servicio, puedan crearse otras.

El nombramiento de los MAGISTRADOS lo hará el Ejecutivo con la aprobación de la Legislatura o Diputación Permanente en términos de lo establecido por la Constitución Política Local y bajo el principio de inamovilidad pasados seis años de servicio, los que no podrán ser removidos sino en los casos que señala la propia Constitución Local, señalándose además, los requisitos que se requieren para ese cargo, resaltándose entre otros el relativo a la edad mínima que será de 35 años y máxima que será de 70; tener por lo menos tres años de práctica profesional en la Administración Pública, contar con título de Licenciado en Derecho, ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta.

De igual forma se menciona que el Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos; Jefe de Unidad de Documentación y Difusión de Apoyo Administrativo; Secretarios de Salas Regionales; Actuarios; Asesores Comisionados y el personal técnico y administrativo necesario para su eficaz funcionamiento.

El Tribunal tendrá un Presidente que lo será también de la Sala Superior, y durará en su encargo un año, pudiendo ser reelecto.

El capítulo tercero se precisa el ámbito de competencia de la Sala Superior a quien corresponderá el trámite y resolución de los recursos de revisión que procedan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, así como el recurso de reclamación en contra de acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la misma; fijar la jurisprudencia del Tribunal; conocer de las excitativas para la impartición de justicia que se instituyen con el fin de garantizar a las partes la prontitud y expeditéz de la Administración de Justicia Administrativa; calificar las excusas por impedimentos de los magistrados; resolver las cuestiones de competencias que se susciten entre las Salas Regionales; establecer las reglas para la distribución de los asuntos de estas Salas y conocer de los demás asuntos que se les asignen las disposiciones legales.

En el capítulo cuarto se tienen establecidas las facultades del Presidente del Tribunal y Presidente de la Sala Superior.

El capítulo quinto sirve de marco para normar el funcionamiento y competencia de las Salas Regionales, las que conocerán de los juicios que se promuevan en contra de actos administrativos y fiscales que dicten, ordenen ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad, de los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de los servidores públicos en términos de la ley de la materia; de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que

se configuren por el silencio de las autoridades y organismos para dar respuesta a la instancia de un particular; del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de las mismas Salas y de los demás asuntos que señale la Ley.

Por último, en el capítulo sexto se establecen las atribuciones del Secretario General de Acuerdos, del Jefe de la Unidad de Documentación e Información, del Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, de los Secretarios de las Salas Regionales, de los Actuarios, de los Asesores Comisionados y demás personal administrativo del propio Tribunal

## **2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

En el Título segundo, de la Ley de Justicia Administrativa, relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece en el capítulo primero, que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán de acuerdo al procedimiento que señala ésta Ley, previéndose la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, vigente para la entidad, siempre que sus normas no se opongan a las prescripciones de ese ordenamiento administrativo.

Mención aparte merecen los juicios por responsabilidad administrativa, que seguirán siendo substanciados conforme al procedimiento señalado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

No se permitirá la gestión de negocios pero para que alguien pueda promover a nombre de otro, bastará que se acredite personalidad mediante carta poder o poder notarial, ante la Sala que corresponda, al presentar la demanda.

Debido al carácter de plena jurisdicción de que está investido el Tribunal, se le otorgarán facultades para

imponer medidas de apremio y correcciones disciplinarias, con el fin de hacer cumplir sus determinaciones, las que consistirán de acuerdo a la gravedad de la falta en: Amonestación, multa de una cantidad equivalente al monto de cinco o sesenta días de salario mínimo de la zona económica correspondiente; arresto hasta por 24 horas; y el auxilio de la fuerza pública.

El capítulo segundo contiene normas sobre notificaciones y términos con una simplificación de las reglas en ésta materia y reducción de los términos legales.

Se señalan en el capítulo tercero los impedimentos de los Magistrados para conocer de los asuntos de su competencia, estableciéndose que, bajo su responsabilidad, deberán excusarse para intervenir principalmente cuando sean cónyuges o parientes de las partes, de sus abogados o representantes; que tengan interés personal en el asunto y factores de amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, entra otras.

Antes de entrar en materia, es preciso aclarar en forma breve, que significa un Estado de Derecho. En un Estado de esta naturaleza, existen los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyos titulares son representantes del pueblo y como tales se proponen alcanzar las metas fijadas a futuro por gobernantes y gobernados, para lo cual estos y aquellos conjugan sus esfuerzos de acción y pensamiento. Dentro de estas metas se encuentra la de garantizar el respeto de la persona humana y la realización plena de sus aspiraciones psíquicas, económicas, políticas, sociales, biológicas, de sobrevivencia, de seguridad, etc.; la garantía de respeto se funda sobre el buen funcionamiento del aparato estatal y el fiel cumplimiento de los derechos y obligaciones de todos en común. De esta manera, la Administración Pública se encuentra constreñida, ineludiblemente, a la obligación de velar por los intereses de los gobernados por medio del cumplimiento estricto de sus funciones públicas, ya que las autoridades públicas son mandatarios de los ciudadanos, y es parte de su encargo tramitar y resolver las peticiones, los recursos y los problemas que aquellos les planteen.

En la práctica, se observa que se han ido

viciando los procedimientos administrativos y las resoluciones por la tendencia de las autoridades a resolver, sin detenerse en razonar que es lo más conveniente al particular o a la comunidad y olvidando la esencia de su función, lo que trae aparejados graves resultados y motivos de controversias y malestares en contra del aparato estatal, situación que es necesario corregir.

El Estado es un producto natural de la vida de los hombres en sociedad; nace dentro de su conciencia y se apoya en su libre voluntad. El Estado no es ni puede ser otra cosa que la garantía del orden, del equilibrio; en una palabra, de la justicia. Por ello debe estar sujeto a limitaciones precisas. Su poder debe detenerse ante la majestad del hombre, del hombre solo, del hombre débil, que no obstante, es su única fuente. El Estado resume y concreta el poder de todos, al servicio de todos. Este es el único concepto legítimo de " poder público "; por tanto el poder de un individuo o de un grupo, ejercido de hecho para su propio beneficio, es un crimen contra la dignidad humana.

Tenemos entonces que la principal característica del Estado moderno es la de ser un Estado de Derecho, en el cual la actuación de las autoridades gubernamentales debe quedar subordinada a los ordenamientos jurídicos previamente establecidos, tal y como acontece en nuestro medio con los artículos 14 y 16 Constitucionales, en los que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad en favor de los ciudadanos.

Así, el maestro Andrés Serra Rojas, ha definido al principio de legalidad como: " La base general para la actuación del poder público. Reconocido por la Constitución, es objeto de confirmación por los titulares del Poder Ejecutivo Federal, que en esta forma comprometen su actuación ante la opinión pública y le dan la seguridad de no apartarse del orden jurídico imperante ". ( 34 ).

( 34 ) " Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia ". Décimo Quinta edición, Editorial Porrúa, págs. 303 y sigs., México 1992.

Atento a este concepto, el principio de legalidad que gobierna la acción de la Administración Pública entraña que el funcionario debe aplicar la ley, interpretándola y ajustando sus actos al mandato legal, sobre todo cuando con sus actos afecta intereses particulares.

Gabino Fraga indica que: " el principio de legalidad es uno de los derechos fundamentales del hombre y que implica el derecho a la forma, competencia, motivo, objeto y fin prescritos por la ley ". ( 35 ). Este criterio puede fundamentarse con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16, el cual nos dice que: todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por el primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Así, con el término contencioso-administrativo se designa:

a) La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.

b) El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias.

Respecto de dicho procesos, son distintos los sistemas que se han establecido en los diferentes países. Unas veces

( 35 ) Op. Cit., FRAGA, pág. 441.

la jurisdicción se encomienda a órganos dependientes del Poder Ejecutivo; por último, puede suceder que la contención este encomendada a instituciones autónomas creadas especialmente para tal efecto.

Serra Rojas afirma: El contencioso administrativo es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante la autoridad judicial, y, entre otros, ante autoridades administrativas independientes ( dentro de la esfera del Poder Ejecutivo ) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la Administración Pública.

Continúa diciendo: Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre los particulares y la Administración Materialmente, el contencioso administrativo se caracteriza, cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto. Se constituye el contencioso administrativo material con los siguientes elementos: 1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad; 2. Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas; 3. Que lesiona a un particular o a otra persona o autoridad autárquica; 4. Que vulnera derechos subjetivos, 5. O agravia intereses legítimos, 6. Que infringe la norma legal que regula su actividad, y 7. A la vez protege tales derechos e intereses.

Derivado de lo anterior, podemos decir, que el Contencioso administrativo, puede definirse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material

“ Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el

contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última. ” ( 36 ).

De tal forma que este último, como ya señalamos, surge cuando hay controversia con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la Administración que lo ha realizado. Necesariamente, derivado de la realización de un acto puramente administrativo.

Siendo así las cosas, con los antecedentes que nos han ocupado en las líneas supracitadas, nos encontramos ahora frente al procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México mismo que se encuentra regulado, como ya se ha manejado, por la “ Ley de Justicia Administrativa ” de esta Entidad, y que importa un instrumento en manos del particular o administrado, para que éste en dado momento haga valer sus derechos subjetivos transgredidos por la Administración.

En este tenor de ideas, creemos necesario comenzar por establecer y delimitar lo que se conoce como “ litigio ”, y para esto, resulta de vital importancia ligarlo con el concepto de “ juicio ”; siendo así entonces, que dentro del concepto de juicio, encontramos vinculado al litigio, teniendo este último, las acepciones siguientes, pleito, controversias ante tribunales, contienda, disputa, altercado. Lo anterior dificulta, en lugar de aclarar, la concepción de litigio, e induce al error respecto del conocimiento y la identificación plena de tales expresiones.

Pedro Guillermo Altamira, llama al “ litigio, como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro.

Y advierte que: lo contencioso administrativo expresa la idea de litigio, de contienda, que deviene por virtud de

( 36 ) Ibidem, pág. 443.

la actividad o de la acción administrativa. Es un concepto general y comprensivo referido a la materia, motivo por el cual siempre existirá lo contencioso administrativo en todos los países, por el sólo hecho de que la Administración Pública puede estar en juicio como tal, conforme lo expresan los profesores Bielsa, Harriou y Sarwey. Pero para que exista jurisdicción contencioso administrativa es necesario que el conocimiento y decisión de los litigios suscitados entre la Administración y los particulares, o entre entidades administrativas, sean atribuidos a un órgano, sea del Poder Judicial o del poder administrador. Estos tribunales, dice el profesor Orlando, forman parte del Poder Ejecutivo, o sea de la Administración cuya función, entonces, es jurisdiccional, a diferencia de la propiamente administrativa". ( 37 )

Así tenemos entonces, que el litigio es un presupuesto del proceso jurisdiccional, y a su vez también presupone dos personas, un bien y el conflicto de intereses para ese bien. Para que exista, son necesarias, además, dos cosas:

Primero; que el conflicto sea jurídicamente calificado, es decir, trascendente para el derecho; y

Segundo; que el conflicto se manifieste al exterior mediante dos pretensiones opuestas.

El simple conflicto de intereses no constituye un litigio; es necesario, también, que se manifieste por la exigencia de una de las partes, para que la otra sacrifique su interés al de ella, y por la resistencia que oponga la segunda a esa pretensión. De esta forma tenemos que aquí, la controversia se limita a un sólo punto de litigio entre dos partes, y cuando ambas se someten a la jurisdicción de un Tribunal Contencioso Administrativo, el simple litigio, que se reduce a un sólo punto, se ve materializado en Juicio, de tipo Contencioso Administrativo.

( 37 ) " Principios de lo Contencioso Administrativo ". Octava edición. Fondo de Cultura Económica, pág 46, México 1986.

Ahora, pasemos a analizar los Sujetos del litigio, mismos que ahora se encuentran substanciados a un órgano jurisdiccional; y así tenemos, que estos sujetos, son las partes sustanciales, o sea, las personas cuyos intereses están en conflicto.

Los sujetos intervinientes en la relación Contencioso Administrativa, conforme a la doctrina y a la legislación, son los particulares o los administrados; la Administración Pública en general ( cualquier órgano administrativo dentro de la misma organización estatal ); el Tribunal de justicia competente, y el tercero perjudicado o coadyuvante que ocasionalmente estuviera en aptitud de presentarse al juicio de que se trate en defensa de sus intereses. En cuanto a los particulares, tradicionalmente y por lo regular, son el sujeto activo o actores de dicha relación en virtud de que, de manera general, se dirigen ante el órgano jurisdiccional respectivo, demandando el establecimiento del orden jurídico violado por el acto u omisión administrativa.

No obstante puede ocurrir, de manera excepcional, que el particular figure en la controversia como sujeto pasivo o Tercero perjudicado, es decir, cuando se ha dictado una resolución favorable al particular, y las autoridades fiscales y/o administrativas impugnan tal resolución, por considerar que agravia sus intereses.

En cuanto a la Administración Pública como parte o sujeto pasivo de la relación Contencioso Administrativa, es la autoridad administrativa la que, de una manera excepcional podrá demandar a los particulares y tendrá en el proceso el papel de sujeto activo de la relación, tal y como ya se ha citado.

En general, las partes que intervienen en un juicio son dos: actor, que presenta la demanda al ejercitar la acción, y demandado, a quien se exige el cumplimiento de la obligación o acto reclamado que se persigue mediante la acción.

Legalmente, el artículo 46 de la Ley de

**Justicia Administrativa del Estado de México**, contempla y especifica a las partes dentro del procedimiento, diciendo.

*“ ARTICULO 46.- Serán partes en el procedimiento:*

*I. El Actor.*

*II. El demandado. Tendrá ese carácter:*

*a) La autoridad Estatal o Municipal que dicte, ordene ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.*

*b) El organismo descentralizado con funciones de autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.*

*c) En asuntos fiscales, el secretario de Finanzas o el Síndico Municipal.*

*III. El Tercero perjudicado, es cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.”*

Y advierte el mismo ordenamiento legal sobre el interés legítimo de las partes:

*“ ARTICULO 47.- Sólo podrán intervenir en juicio las personas que tengan interés legítimo o directo que funde su pretensión ”.*

Quedando así, de esta manera, delimitado el tema referente al Juicio Contencioso Administrativo, y en lo que respecta a los sujetos del litigio. Estando preparado el tema para poder analizar el siguiente punto que nos debe ocupar

## **2.1 LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN.**

Como ya hemos tratado, el Procedimiento

Contencioso Administrativo se tramitara invariablemente ante las Salas del propio Tribunal, denominado de lo Contencioso Administrativo, quien se encargará, previa substanciación del negocio, de resolver la contienda de intereses que le fue planteada por las partes, dictando resolución definitiva mediante la cual pondrá fin al juicio, fallando a favor de quien haya demostrado el pleno derecho que le haya asistido al tenor de su dicho y de sus intereses.

El planteamiento del juicio se formulara, necesariamente con la presentación de la demanda, la cual deberá formularse por escrito, y será presentada, como ya ha quedado claro, directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio del actor; teniendo un término que no será mayor de 15 días hábiles, para la presentación de su escrito inicial, contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado el acto que se reclame o bien, al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

El artículo 59 de la **Ley de Justicia Administrativa**, además de lo citado en líneas supra, también establece en su segundo párrafo:

*“ Si el particular reside en el extranjero y no tiene representante en la República, o fallece durante el plazo a que este artículo se refiere el término será de cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado. ”*

Al ser presentada la demanda, esta deberá llenar los siguientes requisitos formales:

#### **I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR Y, EN SU CASO, DE QUIEN PROMUEVA A SU NOMBRE.**

Ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad, mediante Carta o Poder Notarial.

El actor y el Tercero perjudicado, pueden autorizar para su defensa, a cualquier persona con capacidad legal, para oír notificaciones a su nombre, para que interponga recursos, para ofrecer y rendir pruebas y alegatos en la audiencia.

Respecto a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, que figuren como partes en el procedimiento Contencioso Administrativo podrán acreditar representantes, quienes tendrán facultades para oír notificaciones, interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia, para lo cual deberán acreditar dicho nombramiento en la contestación de la demanda respectiva.

## **II. EL ACTO IMPUGNADO.**

Aquí, se debe mencionar únicamente el Acto Administrativo que se reclama y que constituye una violación a los derechos subjetivos de los administrados.

## **III. PRECISAR A QUIEN SE DEMANDA.**

En este punto se debe precisar con claridad, la autoridad, o en su caso las autoridades que se demanden, mismas que serán responsables ordenadoras y/o ejecutoras del acto administrativo que se impugna.

## **IV. EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO PERJUDICADO, SI LO HUBIERE.**

Esto con la intención de no transgredir, con las resoluciones que se tomen, la esfera de derechos de algún otro particular. Para lo cual, en el caso de que si lo hubiere, se le deberá notificar para que intervenga en el juicio y deduzca sus derechos.

## **V. LA PRETENSIÓN QUE SE DEDUCE.**

# **ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA**

Se debe manifestar brevemente la intención o las intensiones que se pretendan de las autoridades demandadas, solicitando el auxilio del órgano jurisdiccional para hacer cumplir dichas pretensiones.

## **VI. LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO.**

Ya sea que consista expresa, mediante algún escrito, ya sea tácita e incluso verbal.

## **VII. LA DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS.**

Se deben narrar los antecedentes que conlleven a la mejor comprensión de como ha sido la actuación de la Administración, enfatizando las fallas y los actos de autoridad que han transgredido la esfera jurídica del gobernado.

## **VIII. LA FIRMA DEL ACTOR.**

Esta conforma un requisito formal de la demanda, como se apreciará con posterioridad en las líneas subsecuentes. Si este no supiera firmar, o no pudiera hacerlo, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital.

**LAS PRUEBAS QUE EL ACTOR OFREZCA;**  
y que sean indispensables para llegar al esclarecimiento de la verdad.

“ Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que se señala en la Ley de Justicia Administrativa de la entidad. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles en vigor para el Estado de México. ”

Al presentar el escrito inicial, este deberá ir

acompañado de un juego de copias simples de la propia demanda, así como de los demás documentos y pruebas que se anexen, por cada autoridad demandada, o bien por cada parte del juicio, incluyendo al tercero perjudicado, si lo hubiere.

Si la demanda es presentada por el representante o apoderado del actor, sea esta persona física o moral, deberá acompañarse el documento conforme al cual se acredita la personalidad presumida. Si lo que se demanda es una Negativa Ficta, se deberá acompañar también, al escrito inicial, copia de la instancia ( o escrito de petición ) formulada ante la autoridad, en la que aparezca la fecha en que fue recibida la promoción.

Si en el escrito de pruebas que se ofrecen, se encuentran testimoniales o periciales, de igual manera deberá acompañarse el cuestionario o el interrogatorio a desahogarse.

Hecho que sea lo anterior, la Sala por medio de la oficialía de partes recibirá la demanda, analizándola a fondo, para determinar si satisface tanto los requisitos esenciales como los de carácter formal. Cubiertos todos los requisitos el magistrado dictara un acuerdo dando entrada a la demanda, conocido como " auto de admisión ", que será analizado con posterioridad.

Así tenemos, pues, que los requisitos **esenciales** los constituyen: a) Que se impugne un acto administrativo; b) Que ese acto administrativo satisfaga las características que exige la ley ( mismas que han sido analizadas en temas anteriores ); c) Que la reclamación se haya hecho a tiempo.

Por su parte, los requisitos **formales** son: a) Que la demanda contenga todos los elementos requeridos por la ley ( y que ya se han supracitado ); b) Que se acompañen los documentos que exige la misma ley, y c) Que sea clara.

La ausencia de los requisitos esenciales dará

lugar al desechamiento de la demanda por improcedente; la de los requisitos formales, podrá dar lugar, como más adelante se señala, al desechamiento de la demanda por incumplimiento de forma.

**Desechamiento de la demanda por improcedente.-** Una vez determinado por el magistrado que hay ausencia de uno o varios de los requisitos esenciales, procede que dicte, sin mayor trámite, debidamente razonado y fundado, un auto de desechamiento de la demanda por improcedente.

Con ese acuerdo, el actor debe interponer, si lo considera incorrecto y dentro de los tres días siguientes a su notificación, el recurso de reclamación ante la Sala en que se encuentre el magistrado que dictó el auto, quien deberá correr traslado a la o a las autoridades, para que en el término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga, y se resuelva lo procedente, en la sesión siguiente a la conclusión de este plazo.

**Desechamiento de la demanda por incumplimiento de forma.-** Si la demanda es irregular, oscura o no se acompañan todos los documentos que se exigen, el magistrado deberá emitir un acuerdo requiriendo al actor para que, dentro del término de cinco días, subsane la omisión o la irregularidad; de no satisfacerse el requerimiento, se desechará la demanda

Satisfecho el requerimiento por el actor, este se dará a la tarea de dictar el acuerdo de admisión de la demanda..

**Auto de Admisión de la Demanda.-** Este es el acuerdo más importante que se dicta dentro del juicio, ya que es el que pone en marcha a todo el mecanismo que constituye el juicio contencioso administrativo, marcha que no se detendrá hasta la emisión de la sentencia, o antes si de alguna manera sobrevienen causales de sobreseimiento.

El acuerdo o auto de admisión de la demanda indicará que se tiene por presentado al actor demandando a las

autoridades que mencione, el o los actos administrativos, que importan una violación de derechos y que se mencionan en el escrito de demanda; se tendrán por ofrecidas las pruebas y se rechazan las no idóneas; ordenándose correr traslado a las partes demandadas. En el mismo auto se señala día y hora para la celebración de la audiencia de juicio dentro de un plazo que no excederá de quince días hábiles, y dictará la orden de las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley de Justicia Administrativa.

El actor, cuenta con el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda, pero sólo en los casos que señala el artículo 60 de la multicitada Ley, siendo estos casos los siguientes:

*“ ARTICULO 60.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de contestación de la misma, exclusivamente en los siguientes casos:*

- I. Cuando se demande una negativa ficta.*
- II. Cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda este contestada.”*

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Así, las autoridades deberán dar contestación a la instancia y reclamo hecha por el particular administrado, conteniendo una copia de la contestación para correrle traslado al demandante y en su caso al tercero perjudicado. En el caso de que el actor opte por ampliar su demanda en los términos señalados por el artículo antes invocado, el plazo para contestar dicha ampliación por parte de las autoridades será de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

La parte demandada al momento de rendir su contestación, se deberá referir necesariamente a cada uno de los puntos controvertidos en el escrito de demanda, deberá, también, citar los fundamentos legales que considere aplicables al caso y ofrecerá las pruebas que crea pertinentes.

Los demandados deberán acompañar, como ya se ha indicado, una copia de la contestación de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las partes. Cabe la posibilidad de que suceda que la demanda no sea contestada dentro del término legal respectivo, en estos casos, el Tribunal tendrá por confesados los hechos controvertidos, y procederá a llevar a cabo la audiencia de ley desahogando las pruebas, que se encuentren preparadas para ese día.

En los casos en que la demanda sí haya sido contestada por las autoridades demandadas, el Magistrado la examinará, junto con las demás actuaciones que integren el expediente respectivo, y si encontrare acreditada alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, emitirá la resolución en la que se de por concluido el juicio.

Las autoridades u organismos demandados, al recibir las copias de traslado de la demanda y ser emplazados, podrán contestar la demanda y allanarse a ella, pero esto tendrá lugar únicamente en los casos en que del juicio que se ocupe, no resulte la existencia de un tercero perjudicado, ya que de existir, en el supuesto que se menciona, se le deberá de respetar el derecho de audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga; en cuyos casos, se dictarán las resoluciones correspondientes sin mayor trámite.

Dentro de las propias actividades de la Administración Pública, también hay casos, en que cuando una vez admitida la demanda por la Sala, y previo a su análisis y estudio, sea claro e indubitable el derecho del demandante; en estos casos, podrá pedir la Sala que se le requiera a la parte demandada para que manifieste, en el plazo de cinco días, si pide la resolución inmediata del juicio o la continuación del procedimiento en su

tramitación regular.

Una vez agotadas las etapas del procedimiento, que con anterioridad se han tratado, referentes a la presentación de la demanda, su contestación y en su caso la ampliación y lo manifestado por las autoridades derivado de dicha ampliación; la secuela procedimental normal del juicio contencioso administrativo, es, el desarrollo de la respectiva audiencia de pruebas y alegatos, donde se desahogaran todas y cada una de las pruebas que se tengan preparadas para esa fecha, y no quedando probanza alguna que desahogar, rendir conclusiones de alegatos por las partes, acto seguido, dictar resolución definitiva.

Pero en el ínter de la secuela procedimental, y derivado de las propias actuaciones de las partes, incluyendo al Organo Jurisdiccional como parte juzgadora, existen figuras jurídicas que suelen retardar el despacho normal del procedimiento, e inclusive desechar de plano la instancia intentada por el demandante. Razón por la cual exceptuamos del orden procedimental a la audiencia de juicio y las pruebas, para ser tratadas previo estudio de las figuras que se mencionan y que nos ocuparan en las líneas subsecuentes de este capítulo.

## **2.2 SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.**

Por lo que respecta a la suspensión, comenzaremos por manifestar los fines del demandante, que lo llevan a elevar la petición al Magistrado que conozca del asunto, a efectos de que este ordene la suspensión de los actos impugnados, previo estudio de fondo que haga del negocio.

La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria. Los fines que se persiguen son, suspender el, o los actos impugnados, mientras se dicta la sentencia y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, para no

afectar, preponderantemente, la subsistencia del particular y la de su familia, o bien para evitar otros daños y perjuicios derivados del acto que se impugna.

La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse con efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privativos de libertad, decretados al particular por la autoridad administrativa, o bien cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarles estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y, entre tanto, se pronuncie la resolución que corresponda las Salas podrán, dictar las medidas que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no se lesionen derechos de terceros.

La suspensión estará vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, no obstante podrá ser revocada por la Sala, en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones, en las cuales se otorgó.

### **2.3 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

La improcedencia de lo contencioso administrativo, trae como consecuencia, el sobreseimiento del juicio. Hay sobreseimiento, cuando el órgano jurisdiccional, en este caso la Sala del Tribunal Contencioso Administrativo, se ve impedida a seguir el curso legal del procedimiento, ya sea por existir o porque sobrevenga una causal de improcedencia o por cualquier otra causa que implique una limitante para dictar sentencia definitiva. Así tenemos que: “ **Sobreseimiento**, es el acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da

por terminado un proceso, o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento que se trate ” ( 38 ).

Las causas de improcedencia, son todas las características y circunstancias que presenta un determinado negocio y que implica una limitante para la Sala, de conocer de ese asunto, ya sea por sobrevenir o por no existir materia que configure un juicio contencioso administrativo, por alguna excepción de litispendencia, entre otras, tal y como lo establecen los artículo 77 y 78 de la Ley de Justicia Administrativa que nos ocupa:

*“ ARTICULO 77.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente:*

*I. Contra los actos que no sean de la competencia del Tribunal.*

*II. Contra actos del propio Tribunal.*

*III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y los mismos actos, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.*

*IV. Contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento jurisdiccional.*

*V. Contra actos que no afecten los intereses del actor, o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta ley.*

*VI. Contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se*

( 38 ) PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, “ Diccionario de Derecho ”, Vigésima edición, Editorial Porrúa, México 1994.

- encuentre en trámite.*
- VII. *Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general.*
- VIII. *Cuando de las constancias de autos, apareciere claramente que no existe el acto impugnado.*
- IX. *Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efectos legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.*
- X. *Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.*
- XI. *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal. "*

*" ARTICULO 78.- Procede el sobreseimiento del juicio:*

- I. Cuando el demandante se desista del juicio.*
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.*
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio si el acto impugnado sólo afecta a su persona.*
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.*
- V. En los demás actos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva. "*

## **2.4 LOS INCIDENTES.**

Antes de entrar en la materia de estudio del punto que nos ocupa, considero pertinente establecer los siguientes conceptos que nos ayudaran a la mejor comprensión del tema

“ **INCIDENTE:** Procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja de un proceso.

**INCIDENTE DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO:** Reciben esta denominación los incidentes que impiden el curso de un juicio, en tanto no se resuelva. ” ( 39 ).

Así tenemos, que los incidentes, se tramitarán por las partes demandadas, cuando se encontrare alguna irregularidad en el procedimiento, y por ser de previo y especial pronunciamiento, los contemplados en el artículo 79 de la **Ley de Justicia Administrativa**, que a continuación señalaremos, se tendrá forzosamente que resolver la litis planteada en el incidente respectivo, para que el juicio principal pueda continuar de acuerdo con los resultados que haya arrojado el procedimiento derivado.

*“ ARTICULO 79.- En el procedimiento contencioso administrativo, sólo serán de previo y especial pronunciamiento los incidentes siguientes:*

- I. El de acumulación de autos.*
- II. El de nulidad de notificaciones. .*
- III. El de interrupción por causa de muerte, o disolución en caso de personas morales. ”*

En el mismo orden de ideas, atendiendo a la clasificación anterior, y por lo que respecta a la acumulación de juicios, puede establecerse lo siguiente:

La acumulación de dos o más juicios, encuentra lugar siempre y cuando:

- A. Las partes sean las mismas, y el acto

( 39 ) *Ibíd*em, Incidente.

impugnado se refiera a violaciones idénticas. Es decir, dos o más juicios idénticos; donde el más antiguo atraera al más reciente.

- B. Siendo diferentes las partes, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto. Esto es, cuando un sólo acto administrativo de lugar a varias violaciones, aún siendo distintas las partes, procede la acumulación, por economía procesal.
- C. Independientemente de que las partes sean o no diferentes, se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros. Cuando el acto que se impugne, haya dado lugar a otras violaciones, o bien que este sea consecuencia de aquel, siendo ambos violatorios de derechos.

El incidente de acumulación, validamente lo podrán hacer valer las partes, hasta la celebración de la audiencia; pero también la acumulación podrá tramitarse de oficio.

La acumulación se tramitará ante el Magistrado de la Sala que este conociendo el juicio en el cual la demanda se presentó primero, dicho Magistrado, en el plazo de tres días resolverá lo que proceda.

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conoció del primer juicio, en un plazo que no excederá de tres días.

Puede darse el caso, que no pueda decretarse la acumulación, porque alguno de los juicios estuviese para dictar sentencia o se entrara en diversa instancia; en estos casos, se deberá solicitar, o de oficio se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio que se encuentre en trámite. Esta suspensión, deberá subsistir hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.

Por lo que hace a la Nulidad de notificaciones, procede el incidente respectivo, cuando las notificaciones son realizadas en forma distinta a la establecida legalmente, y por consecuencia, serán nulas. En este caso, el perjudicado podrá pedir dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad. Pero si vencido el término anterior o si la persona notificada se manifiesta en juicio, sabedora de la diligencia, la notificación surtirá desde entonces, sus efectos, como si estuviere legítimamente hecho.

Admitido el incidente de nulidad, se dará vista del mismo a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo el magistrado de la Sala, dictará resolución. Si se declara procedente la nulidad, la Sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada.

La interrupción del procedimiento, por causa de muerte o por disolución, en caso de personas morales, procederá cuando ocurran cualquiera de los siguientes supuestos:

- A. Cuando muera una persona que sea parte del juicio.
- B. Cuando se presente la disolución de una persona moral.

Esta interrupción deberá ser tramitada por las partes, pero es de indicar que también procederá el trámite de oficio.

El procedimiento será reanudado, cuando se apersona a juicio el representante de la sucesión o en su caso de la persona moral, o bien transcurrido un mes a partir de la fecha en que fue decretada la suspensión, sino se apersona nadie al juicio. En este último caso, las notificaciones se harán por lista.

Por otra parte, puede suceder que un juicio,

se ventile ante una Sala Regional incompetente, o sea, cuando ante una de las Salas se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio. Esta incompetencia se tramitará de oficio, o bien, las partes podrán ocurrir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estimen pertinentes. Si estas fueren suficientes, la Sala Superior, resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda. Si las constancias no fueren suficientes, podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie y resolverá con base en lo que esta le exponga.

En forma breve, las figuras jurídicas analizadas con anterioridad, como ya se ha citado, conforman un impedimento para seguir a cabo con la tramitación normal del juicio contencioso administrativo, o como ya lo hemos estudiado, pueden implicar un retraso en el procedimiento, casos que una vez analizados, nos dan la pauta para seguir tratando la secuela procedimental en forma normal, es decir, como si no se hubieran interpuesto ninguna de las figuras señaladas con antelación, o en su caso, habiéndose presentado, estas ya hayan sido resueltas conforme a las disposiciones legales señaladas para ese caso y que han sido materia de estudio en las líneas precedentes.

## **2.5 LAS PRUEBAS Y LA AUDIENCIA DE JUICIO.**

El legislador establece como regla que en el procedimiento contencioso administrativo, son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas conforme a derecho, dentro del procedimiento contencioso administrativo.

De la anterior regla se desprende: a) Que en principio son admisibles toda clase de pruebas; b) Que no es admisible como prueba la confesión; c) Que tampoco son admisibles como prueba, las que no hayan sido ofrecidas conforme a la ley; d) No son admisibles las que no tengan relación inmediata con los

hechos controvertidos o fueren contrarias a la moral o al derecho ( artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México )

Como ya ha quedado claro en el punto 2.1 del capítulo en estudio, en el escrito inicial de demanda y en su caso, en el de contestación, deberán ofrecerse las pruebas.

Las supervenientes podrán ofrecerse cuando sobrevengan, y sólo hasta la celebración de la audiencia, ( pues tiempo después de esta última, el juicio estará en resolución de sentencia definitiva ). En el supuesto que nos ocupa, en caso de que surjan otras probanzas, el Magistrado ordenará dar vista a la contraparte, para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga. Reservándose su valoración y admisión hasta la sentencia definitiva.

Aquellas que se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo

La prueba **pericial** tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica o arte. Los peritos deberán tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no lo estuviere, o estándolo no fuere posible obtenerlos, podrán ser nombrados como peritos, personas entendidas o que dominen las materias afines en que deba versar dicho peritaje, a juicio del Tribunal

Al ofrecer la prueba pericial, la parte oferente presentará los cuestionarios de los peritos, quienes rendirán su dictamen en la audiencia.

Por lo que respecta a los **testigos**, estos no podrán exceder de tres por cada hecho controvertido, debiendo ser presentados por el oferente, y sólo en el caso de que este

manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará a citar.

**Facultad de las Salas.-** Conforme al artículo 91 de la Ley que nos ocupa, las Salas para mejor proveer, “ tendrán facultad para ordenar la práctica o repetición de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o para acordar la exhibición de cualquier documento que estime conducente para la mejor decisión del asunto ”.

**Valoración de las pruebas.-** La Ley de Justicia Administrativa, como regla general, en su artículo 97, establece que la valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado. Pero existen las siguientes salvedades :

a) El valor probatorio de los dictámenes periciales será calificado por las Salas, según las circunstancias.

b) Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el Tribunal adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá no sujetarse a los preceptos del Código, pero deberá entonces fundar cuidadosamente esta parte de su sentencia.

c) El Tribunal podrá invocar los hechos notorios.

**De la Audiencia.-** Esta viene a constituir la actuación más importante y delicada dentro del juicio contencioso administrativo, ya que propiamente en ese momento se realiza la “ típica función jurisdiccional ” de la Sala, pues al verificarse, el Magistrado que la integra deberá determinar si se ha satisfecho todo el procedimiento y no existe impedimento o motivo para su suspensión; que las pruebas se han rendido; juzgar la conveniencia de interrogar a los testigos para aclarar dudas o puntos oscuros; precisar con los peritos aspectos que consideren de importancia; celebrar diligencias para mejor proveer, etc.

Respetando el orden de ideas, encontramos entonces, que la audiencia de juicio tendrá por objeto:

I. Admitir y desahogar en los términos de la Ley de Justicia Administrativa, las pruebas debidamente ofrecidas.

II. Oír alegatos

III. Dictar la sentencia en el negocio.

Primeramente, se dará cuenta de los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se hayan suscitado dentro de la tramitación del juicio y si la resolución de los mismos no trae como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, está continuará.

Abierta la audiencia, el Secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad.

Se admitirán las pruebas relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes.

Si se ofrece prueba pericial, las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que crean pertinentes.

Se procederá a examinar a los testigos por separado, de acuerdo al interrogatorio y a las repreguntas que se les formulen, la Sala deberá cuidar que las preguntas reúnan los requisitos que marca la Ley que nos ocupa en su artículo 100

Concluida la recepción y desahogo de pruebas,

las partes podrán alegar, en forma verbal o escrita, por si o por medio de sus representantes. Una vez oídos los alegatos de las partes, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo dentro de un término no mayor de ocho días.

**De la Sentencia.-** Estas resoluciones no necesitan formulismo alguno, pero sí deberán reunir, por lo menos los requisitos que a continuación se citan:

A. Deberá fijar clara y precisamente los puntos controvertidos, así como el examen y valorización de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección que siempre harán prueba plena.

B. Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva.

C. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el Magistrado de la Sala Regional no dicta sentencia dentro del plazo respectivo.

Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal solicitará informe al Magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de cinco días hábiles.

El Presidente dará cuenta a la Sala Superior y si esta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de diez días para que el Magistrado dicte la resolución correspondiente. Si no cumpliera con dicha obligación, será

substituido en términos de esta ley.

## 2.6 EL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

Antes de entrar al incumplimiento de la sentencia, es pertinente establecer primero, que causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal, mismas que no hayan sido impugnadas en términos de ley o habiéndolas sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación, o haya desistido de él el promovente, y, las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala competente la comunicara por oficio y sin demora alguna, a las autoridades u organismos demandados para su cumplimiento. En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades u organismos demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a las autoridades u organismos demandados, la sentencia no quedare cumplida, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a dichas autoridades u organismos para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

La Sala Regional resolverá si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor

público persistiere en su actitud ( situación no tan extraordinaria ), la Sala Superior, resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia Estatal, Municipal u Organismo Descentralizado con funciones de autoridad a quien se encuentre subordinado, conmine al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

Las sanciones mencionadas en este punto, también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se hubiere decretado respecto al acto reclamado en el juicio.

## **2.7 DE LOS RECURSOS.**

En el estudio de la Ley de Justicia Administrativa, misma que ha ocupado exhaustivamente el presente capítulo, hemos encontrado respecto al punto invocado, que la Ley contempla tres tipos de recursos mismos que se adecuan a los distintos momentos del procedimiento, tal y como lo establecen las siguientes líneas.

**El Recurso de Queja** es procedente contra actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor.

El recurso deberá interponerse por escrito

ante la Sala que conozca o hubiere conocido del juicio, dentro de un plazo de tres días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del escrito del recurso para cada una de las partes.

Dada la entrada al recurso, la Sala competente requerirá a la autoridad u organismo contra el que se hubiere interpuesto el recurso, para que rinda un informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro de un término de tres días, y, dentro de los tres días siguientes, dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia de los informes, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de cinco a treinta días del salario mínimo general vigente en la zona económica que corresponda, que impondrá de plano la Sala que conozca de la queja en la misma resolución que dicte sobre ella.

**El Recurso de Reclamación** es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o por los Magistrados de cualquiera de las Salas.

Este se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido.

El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

**El Recurso de Revisión** es procedente contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, pudiéndose

plantear por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

El recurso de revisión deberá ser interpuesto por escrito, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugne.

La Sala Superior al admitir el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y hará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de diez días.

De esta forma, se ha narrado en forma breve, el Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus características generales, dejándonos en la posibilidad de ocuparnos ahora de la Ejecución de Sentencia y las Medidas de Apremio, derivadas de esa ejecución, siendo el capítulo a tratar en las subsecuentes páginas, para delimitar y finalmente agotar el título del presente trabajo de tesis.

## **CAPITULO IV**

### **LA EJECUCION DE SENTENCIA Y LAS MEDIDAS DE APREMIO.**

## **1. EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL COMO AUTORIDAD QUE EMANA ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Comenzaremos por establecer en primer término, que el Gobierno, es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye

Ahora bien, es importante precisar en cuanto al gobierno municipal, independientemente de sus características o particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretende cumplir en la dirección del Municipio. Estos son: un principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese gobierno; y un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la municipalidad

En la medida que se actualicen estos postulados democracia, como principio político, y eficiencia como principio administrativo, el gobierno municipal cumplirá la delicada misión que le otorga la ley.

Así pues el Municipio Mexicano y su Gobierno, basan su sistema en una figura creada por mandato Constitucional ( Artículo 115 fracción I ), donde atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento

El precepto legal antes mencionado dicta lo siguiente.

*“ ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato o alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las*

*legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley; ... "*

Luego entonces, nos daremos a la tarea de analizar brevemente esta figura gubernativa municipal, para así, cumplir el objetivo que nos ocupa en este punto.

**EL AYUNTAMIENTO.**- Tanto la Constitución Federal en su Artículo 115, como ya lo hemos citado, como las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como. el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Otros, los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad

El número de integrantes de los ayuntamientos suele ser notablemente diferente en los Estados. Así, por ejemplo, la ley del Estado de México señala:

*" ARTICULO 16 .- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el primero en enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo*

*concluirán al treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:*

*I. Un presidente, un sindico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes;*

*II. Un presidente, un sindico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan una población de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;*

*III. Un presidente, un sindico, y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan una población de más de quinientos mil habitantes hasta un millón de habitantes.*

*IV. Un presidente, dos sindicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un sindico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan más de un millón de habitantes. "*

Ahora bien, para el cumplimiento operativo y jerarquizado de la amplia gama de funciones que se derivan de su actividad, la ley establece diversos cargos que ocupan los miembros del ayuntamiento: Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros auxiliares, con atribuciones específicas que en seguida analizamos

**EL PRESIDENTE MUNICIPAL** - La figura del Presidente Municipal como primera autoridad local, deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores del ayuntamiento.

En forma resumida podemos señalar las

siguientes funciones y facultades del Presidente municipal:

- Presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.

- Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento.

- Proponer al ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios.

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.

- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, en los términos que establezcan las leyes.

- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o, en su caso, delegar dicha función.

- Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del Estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale

- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos Municipales de seguridad, por conducto del Comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.

- En general ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.

De lo antes planteado, podemos concluir que el Presidente es el funcionario más importante del gobierno municipal. Sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento.

El Presidente Municipal asume además, la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

Por otra parte las relaciones del Municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación, así como con los diversos organismos públicos y privados, las encabeza el Presidente Municipal, lo que acentúa la importancia de su cargo.

En todas las legislaciones de los Estados se resalta el cargo de Presidente Municipal tanto política como administrativamente, es por eso que, en resumen, representa este integrante del ayuntamiento el centro de muchas de las actividades de dicho cuerpo colegiado.

**LOS REGIDORES.**- El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su

función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. Siendo sus principales funciones las siguientes:

- Asistir a las sesiones del Cabildo contando con voz y voto en ellas.

- Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.

- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendada por el ayuntamiento.

- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.

- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el ayuntamiento.

En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

EL SINDICO.- En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el defensor civitatis del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

El síndico o síndicos forman parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de Cabildo.

Del análisis de diversas leyes municipales se desprenden las más importantes funciones del síndico, que son las siguientes:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.

- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.

- Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.

- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

Además de los funcionarios anteriores - que son de elección popular - en cada Municipio, para el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir como básicas las siguientes dependencias:

A) Secretaría del Ayuntamiento.

- B) Tesorería.
- C) Oficialía Mayor.
- D) Dirección de Servicios Municipales.
- E) Dirección de Seguridad Pública  
o Comandancia de Policía.
- F) Dirección de Obras Públicas.
- G) Direcciones de otras áreas administrativas

Si la situación económica de cada Municipio no se lo permite, o si no se requiere del funcionamiento de alguna de las dependencias mencionadas, se pueden encomendar a un sólo titular dos o más ramos de la administración municipal. En cuanto a las competencias de estos departamentos administrativos, están reguladas por las Cartas y Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicio al Público, referentes a cada municipalidad.

Muy pocos son los Municipios que cuentan con todos estos departamentos o más. Básicamente la gran mayoría de Ayuntamientos se concretan a la Secretaría y a la Tesorería

Los requisitos que se deben cubrir para ser titular de alguna de estas dependencias son, en general los siguientes.

- Tener 21 años cumplidos ( o en algunos casos 25 como es en el Estado de Baja California ), algunos otros Estados sólo fijan la edad de 18 años.

- Ser mexicano y del estado seglar

- Ser de notoria buena conducta y tener la capacidad suficiente para desempeñar su cargo ( en algunos casos, para desempeñar el cargo de Secretario, se requiere únicamente haber concluido la educación secundaria, este requerimiento procede para los Municipios con una población menor de 100,000 habitantes, para el caso del Municipio de la capital, por su desarrollo urbano, se requiere título profesional de Licenciado en Derecho. Como es el caso de Aguascalientes. O también se puede solicitar la licenciatura en Economía o Administración, como es en Morelos ).

- No haber sido sentenciado en proceso penal por delito intencional.

- No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín en línea recta sin limitación de grado o colateral por consanguinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal o de los Regidores.

EL SECRETARIO.- Los Secretarios de los Ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal.

Las Facultades del Secretario están contempladas en la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

EL TESORERO.- El Municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la ley. Para tal efecto, la Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. Esta dependencia municipal está a cargo de un Tesorero, quien, como todos los funcionarios municipales debe cubrir determinados requisitos.

LAS COMISIONES DE GOBIERNO.- En la totalidad de las leyes Municipales de los Estados de la República se contempla el sistema de administración a base de Comisiones. Esto es, que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan tales Comisiones a los miembros del Ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de la gestión municipal.

En la Ley encontramos contempladas las siguientes Comisiones:

- De Gobernación y Reglamentos.
- De Hacienda y Patrimonio Municipal.
- De educación, Recreación, Cultura, Actos cívicos y Fomento Deportivo.
- De Policía Seguridad Pública y Prevención Social
- De Tránsito y Vialidad.
- De Salud y Asistencia Pública.
- De Comunicaciones y Obras Públicas.
- De Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- De Participación Ciudadana y Juntas de Mejoramiento.
- De Reservas Ecológicas y Limpieza Pública.
- De Fomento Agropecuario.
- De Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros.

- De Agua Potable y Alcantarillado
- De Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado
- De Registro Civil, Panteones y Reclutamiento.

Por disposición de las Leyes Orgánicas Municipales, en general, se asignan las comisiones más delicadas al propio Presidente Municipal, como son la de Gobernación y Reglamentos, y la de Policía, Seguridad Pública y Prevención Social, entre otras.

La Comisión de Hacienda generalmente la preside el síndico y el resto de las Comisiones las dirigen los regidores según les sean asignadas

Una vez que hemos analizado la configuración del Ayuntamiento Municipal, es preciso ahora, manifestar lo que entendemos por autoridad, y así tenemos, que es la persona revestida de mando, cuyo carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión. Esto es, cualquier persona que ejerce el poder del Estado.

De esta forma podemos comprender ahora, que la Administración Pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos, como lo es el Ayuntamiento Municipal.

Ahora bien, como ya lo hemos tratado en el capítulo respectivo, el acto administrativo, es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa

Tenemos entonces que el Ayuntamiento Municipal es una fuente administrativa que emana, por su

naturaleza actos administrativos, en sus diferentes modalidades, en virtud de que, desde las Comisiones de Gobierno, pasando por los Síndicos, Regidores, algunos otros funcionarios como los Secretarios de Ayuntamiento y Tesoreros, así como el Presidente Municipal, son creadores y ejecutores de actos administrativos colegiados, ya que para que estos sean declarados como tales y por consecuencia ejecutados por sí o por particulares o empresas conccionadas, intervienen en su aprobación diversas comisiones o autoridades dentro del propio Ayuntamiento, es decir el acto administrativo emana de ellos, y en los gobernados o particulares causa los efectos - como ya lo hemos estudiado -, de fundar un mandato, prohibir, modificar o suprimir una situación jurídica concreta, la dispensa o condonación, autorizar y ampliar facultades, entre otras; pero siempre dentro de un marco jurídico de acuerdo a la jerarquía y supremacía de la ley.

## **2. EL DERECHO DE PETICIÓN, COMO UN DERECHO SUBJETIVO DEL GOBERNADO.**

Dentro de las Garantías Constitucionales de Libertad, sin lugar a dudas tenemos consagrada en el *artículo 8° de nuestra Carta Magna*, " El Derecho de Petición ", mismo que dicta textualmente:

*" ARTICULO 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

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

Ahora bien, el derecho de pedir, es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del

Estado con el fin de que estas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos validamente

El Estado y sus autoridades ( funcionarios y empleados ) en virtud de la relación jurídica consignada en el *artículo 8 Constitucional*, tienen como obligación, la “ ejecución o cumplimiento positivos ” de un hacer, consistente en dictar un acuerdo por escrito a la solicitud que el gobernado le eleve. Dicho acuerdo no será sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, la cual asienta que las garantías del *artículo 8 Constitucional* tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide, y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

Claro esta que en un régimen de derecho, como lo es el nuestro, toda resolución de cualquiera autoridad debe estar pronunciada conforme a la ley y principalmente, de acuerdo con la Constitución, por lo que si la petición esta fundada legal y constitucionalmente, debe ser obsequiada en cuanto a su contenido. No obstante, en caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea notoriamente ilegal o no este fundado en la ley, la autoridad que lo dicta no viola el *artículo 8 Constitucional*, puesto que éste exige simplemente que exista una resolución y no que deba ser dictada legalmente, teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarla como corresponda. Así, incluso, lo ha considerado la jurisprudencia de la Suprema Corte al establecer que: La garantía que otorga el *artículo 8 Constitucional* no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas, pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que deba hacerse saber en breve término al peticionario. De esta tésis jurisprudencial se concluye que, aún cuando toda autoridad estatal, dentro de un régimen de derecho, debe observar el principio de legalidad, la violación de éste al pronunciar un acuerdo escrito, no entraña la contravención al citado precepto constitucional, que sólo impone como obligación el dictado de dicho acuerdo, independientemente del sentido en que se conciba

La idea de "breve término" que emplea el *artículo 8 de la Constitución* no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo, la Corte ha estimado, en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable, en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha considerado que el "breve término" a que el mencionado precepto constitucional alude debe ser aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse.

Aunque el *artículo 8 Constitucional* no lo indique, el acuerdo escrito que deba recaer a una solicitud de la misma índole, debe ser congruente con ésta.

Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte, al asentar que por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurso en virtud de que atento a lo ordenado por el *artículo 8 Constitucional*, las autoridades tienen obligación de dictar a toda petición hecha por escrito este bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario.

Pero no solamente debe pronunciarse un acuerdo escrito que deba recaer toda solicitud de la propia naturaleza, sino que el órgano del Estado a quien se dirija, tiene la obligación de hacer del conocimiento, del solicitante dicho acuerdo, según también lo ha estimado nuestro máximo tribunal.

Por otra parte, el mismo *artículo 8 Constitucional* limita el derecho de petición en los siguientes términos: sólo pueden ejercitarlo en materia política los ciudadanos de la República, o sea, las personas que conforme a los *artículos 34 y 35 de la Ley Fundamental* tienen el carácter de tales. En vista de esta limitación constitucional, todo extranjero o mexicano no ciudadano que eleve a cualquier autoridad una solicitud de índole política, debe ser desatendido, sin esperar que a su instancia

recaiga un acuerdo escrito en los términos del *segundo párrafo del artículo 8º*.

Bajo el sistema de la " Vindicta Privata antigua ", el derecho de petición, traducido en la solicitud que dirigía la persona al poder público para que este interviniera en un caso concreto, no existía. Cada individuo se hacía justicia por su propia mano. Cuando fue decayendo tal sistema, para dar paso al régimen de autoridad, el gobernado se vio obligado a recurrir a las entidades públicas con el fin de solicitar su intervención en el caso particular a que su instancia se contraía. Sin embargo, las autoridades no estaban obligadas a dictar necesariamente una resolución a la petición que se les elevaba.

Esta obligación pública no surge sino cuando se instituye el derecho de petición como contenido de una garantía individual, esto es, de una relación jurídica entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro; creando a favor del gobernado, un derecho subjetivo público traducido precisamente en el " Derecho de Petición ".

En el mismo orden de ideas, entendemos que la esencia del derecho subjetivo público radica en la libertad del " Poder de Exigir ", al cual le da fuerza el derecho objetivo, esto es como ya lo hemos analizado, la petición debe tener mención en la norma jurídica la cual conceptúa la libertad o facultad jurídica como conducta exigible por el particular frente a los funcionarios o empleados públicos ( de aquí el carácter de derecho subjetivo " Público " ), bajo el principio de discrecionalidad o autodeterminación de los gobernados para hacer valer mediante la acción los derechos subjetivos consagrados en el *artículo 8º Constitucional*.

Así, llegamos junto con el catedrático Juan Francisco Linares, a la siguiente conceptualización de Derecho Subjetivo Público, entendiendo por éste, " la libertad o facultad jurídica de un sujeto, de exigir o no exigir, administrar y disponer, como titular, acerca de la prestación puesta a cargo del

sujeto obligado, por una norma jurídica ” ( 40 ).

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como Derecho Subjetivo Público individual de la garantía respectiva consagrada en el *artículo 8 de nuestra Carta Magna*. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. haciendo valer así un Derecho Subjetivo Público ante el órgano administrativo.

Derivado de esta Garantía Constitucional, y cuando se da la situación del particular que ha formulado una solicitud para que se dicte en su favor un acto administrativo, quedaría al arbitrio de las autoridades si estas se abstuvieran de resolver las instancias que les fueran dirigidas, pues como el particular no puede recurrir administrativa o judicialmente mientras no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, prolongando la abstención se nulificarán prácticamente los derechos que las leyes otorgan.

Para evitar ese resultado, la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley la Administración permanece en silencio debe, a falta de disposición expresa, presumirse que hay una resolución negativa y se ha considerado que ésta es la única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo la administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como una Negativa Ficta; y en este caso sólo quedaría como protección del gobernado, interponer Juicio de Negativa Ficta, ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en los términos del capítulo inmediato anterior, para obligar de esta manera a que el órgano administrativo dicte el acuerdo correspondiente y que recaiga a la petición del administrado, soslayada por la autoridad administrativa.

( 40 ) “ Fundamentos de Derecho Administrativo ”. Segunda edición, Editora Argentina S. A., pág. 427, Buenos Aires 1975.

### 3. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN UN JUICIO DE NEGATIVA FICTA Y LAS MEDIDAS DE APREMIO.

Como ya lo hemos tratado en capítulos anteriores, las resoluciones, acuerdos y actos de las autoridades municipales, podrían ser impugnados por los particulares afectados, mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La demanda deberá ser interpuesta en las condiciones y con las manifestaciones que ya se han estudiado, y dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación que dio origen al acto impugnado. Respecto al caso que nos ocupa en la presente investigación, siendo este el de la Negativa Ficta, la demanda respectiva, deberá de interponerse ante la autoridad competente dentro de los mismos quince días hábiles que estamos manejando, con la diferencia, de que estos no se contarán al día siguiente en que surta efectos la notificación, pues si recordamos las lecciones anteriores, la Negativa Ficta se configura pasados 90 días, de que el gobernado haya elevado su petición a la autoridad, sin que esta última haya emitido respuesta alguna, favorable o no favorable a la petición del particular; por consecuencia, no existe acuerdo ni resolución donde la autoridad contestante la solicitud propuesta.

Ahora bien, una vez elevada la petición, los quince días para que el particular interponga su demanda, comenzarán a contarse al día siguiente en que quede debidamente configurada la Negativa Ficta, esto es al día siguiente al en que hayan transcurrido los 90 días ha que hemos venido haciendo alusión y que deberán ser calculados a partir de la "certificación de recibido", que la autoridad debe estampar en la copia del escrito de solicitud que legalmente presentó el gobernado.

La demanda es presentada en la Oficialía de Partes de la Cuarta Sala Regional; mediante notificación y emplazamiento, las autoridades demandadas rendirán su contestación, se desahogan las pruebas, ofrecidas en la demanda y contestaciones, y se alega en audiencia pública, acto seguido y previo estudio, del Magistrado, sobre las actuaciones de las partes

y apegado a derecho y a justicia, dicta su fallo o sentencia definitiva. Una vez que cause ejecutoria la Sentencia dictada por la Sala del Tribunal y esta sea favorable al actor, la Sala competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades u organismos demandados para su cumplimiento. En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades u organismos demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva. Al llegar a este punto, y al ser cumplida la sentencia definitiva al pie de la letra, encontramos concluido el procedimiento en completo orden. El problema tiene lugar, cuando dicha resolución definitiva no es cumplida, ya sea en forma total o parcial, regularmente por las autoridades requeridas, no así por el particular, pues en obvio está que él mismo y a nadie más le interesa llevar a cabo sus objetivos, además si dentro de los tres días siguientes a la notificación a las autoridades u organismos demandados, la sentencia no quedará cumplida, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a dichas autoridades u organismos para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

La sala Regional resolverá si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola o previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia Estatal, Municipal u Organismo Descentralizado con funciones de autoridad a quien se encuentre subordinado, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal; sin perjuicio de que se retire cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

De acuerdo a las manifestaciones anteriores y en el mismo orden de ideas, trataremos ahora un ejemplo claro sobre la ejecución de una Sentencia definitiva dictada por la Cuarta Sala Regional del Estado de México con residencia en el Municipio de Ecatepec de Morelos, que recayó a un juicio de Negativa Ficta, identificado con el expediente número 484/996.

Antes de entrar en materia, daremos algunos detalles de la litis. El Acto Impugnado de la correspondiente demanda, consiste en la NEGATIVA del Presidente Municipal, Secretario de Gobernación y Tesorero Municipal, a dar contestación a una instancia o solicitud de Licencia para explotar el Giro Comercial de " Compra-Venta de Autos y a Consignación La contestación de las autoridades la conforma una serie de evasivas, que lejos de integrar elementos para confesar la recepción del escrito de solicitud elevado legalmente por el gobernado, o en su caso desvirtuar la presentación de dicho documento petitorio, en su caso; por lo que respecta al asunto que nos ocupa, las autoridades solo se concretan en circundar el fondo del asunto y atacar directamente cuestiones de forma, que a todas luces se observaba la improcedencia de estas cuestiones alegadas por dos de las autoridades ( Presidente Municipal y Secretario de Gobernación ), en sus pseudo contestaciones; por lo que respecta al Tesorero, se declaró la rebeldía correspondiente, por no haberse registrado contestación alguna en la Oficialía de Partes de la H. Cuarta Sala Regional.

Se celebra la audiencia respectiva, y posteriormente la Sala dicta una Sentencia definitiva favorable al actor y cumpliendo los principios de una justicia pronta y expedita. Los puntos Resolutivos de este fallo nos dicen lo siguiente:

" PRIMERO.- La parte actora MARIA FRANCISCA MAGAÑA VILLACETIN, SI probó su acción, las autoridades demandadas, no probaron su defensa; en consecuencia, queda configurada la Negativa Ficta en que incurrieron las autoridades señaladas como responsables.

SEGUNDO.- Se condena a las demandadas,

C.C. Presidente Municipal, Secretario de Gobernación y Tesorero Municipal, a rendir contestación en forma legal a la instancia formulada por la parte actora, dentro de los tres días siguientes a la notificación del presente proveído.

TERCERO.- Notifíquese personalmente, bajo el apercibimiento para las responsables, que de no cumplir con lo previsto en la presente resolución, se estará a lo dispuesto por los artículos 109 y 110, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

ASI DEFINITIVAMENTE LO SENTENCIO Y FIRMA EL CIUDADANO, LICENCIADA MARTHA TORRES SALAS, MAGISTRADA DE LA H. CUARTA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO QUE ACTUA EN FORMA LEGAL CON SECRETARIO DE ACUERDOS QUE DA FE DE LO ACTUADO LICENCIADO HECTOR HUGO SANCHEZ LOPEZ. " ( 41 ).

De acuerdo a lo anterior, la resolución se impone y se hace exigible por tener el carácter de legal, de tal manera que el Organó Jurisdiccional, en esta caso la Cuarta Sala, una vez que fue verificado el incumplimiento en que incurren las responsables al negarse a rendir contestación " por escrito ", ya que en forma verbal, despótica e incluso antisonante se había dado ya una negativa ficta tanto para expedir la licencia que permita la explotación del giro comercial citado, como para dar contestación expresa. En esta caso a petición de parte, la Sala requiere a las autoridades con apoyo en las Medidas de Apremio, para que las responsables cumplan las determinaciones del Tribunal. Se hace efectiva la medida de apremio, AMONESTANDO y previniendo a las omisas, que en caso de renuencia, se les impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción respectiva. Las autoridades soslayan la medida de apremio sin tomar en cuenta el apercibimiento notificado, por lo

( 41 ) Tribunal de lo Contencioso Administrativo, IV Sala Regional, Expediente 484/996, fojas 84-85.

tanto, no expiden la contestación fijada. 2ª Medida de Apremio. La Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, si la determinación judicial no ha quedado cumplida, teniendo, la Sala Regional, la facultad de imponer una multa consistente hasta en el equivalente a sesenta veces el salario mínimo vigente en la entidad. Se hace efectiva esta medida de apremio, imponiendo multa equivalente a \$ 1, 260. 00 ( MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS 00/100. M.N. ) a cada autoridad Cabe subrayar que las responsables, en el caso del Presidente Municipal no se encuentra subordinado a ningún funcionario, y las otras dos demandadas se encuentran solapadas por el primero, por lo tanto y dentro del organigrama administrativo, no hay funcionario alguno que conmine o que amoneste a las autoridades omisas, para dar cumplimiento a las determinaciones del Tribunal. La actora se vuelve a presentar para que las responsables le resuelvan la instancia solicitada y no contestada, las autoridades en forma despótica y renuente le manifiestan " que ello esta en el poder, y mientras tanto ellos mandan y nadie les va a decir lo que tienen que hacer ". Por segunda vez se les vuelve a imponer multa por el mismo monto; por tercera vez, se impone nuevamente la misma medida de apremio ( pues como ya hemos indicado, la multa se aplica sin perjuicio de reiterarla, el Tribunal, cuantas veces sea necesario. En estas dos últimas ocasiones, la multa es pagada por las responsables, siguiendo su misma conducta renuente. La 3ª, Medida de Apremio, respecto del Presidente Municipal, consistente en la destitución, no se puede llevar a cabo, pues goza de fuero constitucional. La Sala insiste en volver a multar, la actora opta por iniciar Juicio de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Hasta este momento, las autoridades se dignan a expedir la contestación a la solicitud planteada por el gobernado; el Juicio de Responsabilidades, por consecuencia se sobresee.

Cabe hacer la manifestación, que varios juicios de negativa ficta, fueron manejados por las autoridades de la misma forma en que lo venimos exponiendo, pero en todos los casos los gobernados se desistieron al sentir que contra el Estado no se puede litigar, algunos otros, al recibir la contestación tan anhelada, y en la forma legal, esta comprendía una negativa rotunda hacia el fondo de los petitorios, situación desilusionaste para el particular, y que por falta de tiempo y de recursos no continuaron con sus pretensiones. Tal es el caso de los expedientes número,

211/994, 352/995, 1020/995, 012/997; ( 42 ), entre otros, siendo estos los más relevantes.

De esta forma nos damos cuenta que la costumbre que las autoridades adoptan para manejar de manera libre e injusta las decisiones administrativas, soslayando las disposiciones de orden legal, haciendo su propia voluntad y a su propio arbitrio, infringiendo la Ley, retando y manejando la coercibilidad de la que goza en dado momento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si es que goza, pues como hemos visto, en el caso práctico supra citado en este punto, las autoridades administrativas, poseen en todo momento la intención de violar las Garantías Constitucionales del gobernado plasmadas en los *artículos 5 y 8, de Nuestra Carta Magna*. Finalmente, tenemos, que si bien es cierto que las autoridades rindieron finalmente sus contestaciones, por escrito a la instancia planteada por el administrado, esta implicaba, en primer término una negativa rotunda a la expedición de la Licencia para explotar el giro comercial citado, y en segunda, si deseaba intentar proseguir con la lucha interminable de insistir para conseguir dicho permiso, debería, el particular, recabar un requisito más, para así, según las omisas, otorgarle la Licencia tan codiciada. En resumidas cuentas, el propósito de las autoridades en no otorgar dicho permiso y continuar violando el apartado 5° *Constitucional*, seguía latente y llevado a cabo mañosamente, tal y como lo observaremos en el siguiente punto.

### **3.1 EL PODER MONOPOLIZADO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

En el punto anterior de este capítulo, pudimos observar mañas y artificios por parte de las autoridades administrativas para violar e infringir derechos constitucionales en perjuicio de los gobernados, y aún así en el peor de los casos las responsables, se encontraron soslayando las disposiciones judiciales dictadas por la Cuarta Sala del Tribunal de lo Contencioso

( 42 ) Tribunal de lo Contencioso Administrativo, IV Sala Regional.

Administrativo, persistiendo en su conducta renuente y manejando el asunto a su completo arbitrio, infringiendo la Ley y la esfera jurídica del gobernado.

Prosigamos ahora a darle el seguimiento al asunto que venimos tratando. Como ya lo indicamos, las autoridades administrativas, después de haber retado a la Sala, respecto a la imposición de las medidas de apremio, de manejar y hacer las cosas a su libre arbitrio, rindió contestación a la solicitud presentada por el particular, pero en términos negativos, esto es, negando la expedición de la licencia requerida fundando esta resolución, en que el gobernado omitió cumplir con un "requisito" para satisfacer su petición, este requisito nunca fue alegado en el Juicio, y consiste en una inspección, de la Dirección de Protección Civil y Bomberos debería rendir, respecto a las bases para prevenir los problemas causados por riesgos, siniestros o desastres y algunas otras medidas para la evacuación de personas en un caso dado.

El gobernado, con el afán del negocio pretendido, se dispone a dar cumplimiento a lo antes citado con apoyo del *artículo 4º del Reglamento de Protección Civil de Ecatepec de Morelos*, mismo que textualmente nos dice:

*" ARTICULO 4.- Los administradores, gerentes poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su propia naturaleza o por el uso a que sean destinados, reciban una afluencia masiva y permanente de personas, están obligados a elaborar un programa específico de protección civil, conforme a los dispositivos del Programa General, contando para ello con la asesoría de la Dirección de Bomberos y Protección Civil. "*

Cabe manifestar al respecto, que la Dirección de Protección Civil, de una manera evasiva y por medio de engaños, se abstuvo de otorgar la asesoría prometida en el precepto legal transcrito, misma que el particular obtuvo de manera económica y de un grupo profesional privado, para que entonces, como ahora el negocio pretendido SI cuenta con las medidas de seguridad que Protección Civil exige al respecto, y cuando se le solicita a esta

Dirección que ya puede realizar la correspondiente inspección, contestan absurdamente “ La inspección se realiza cuando el negocio este funcionando ”...

Si bien es cierto que el *artículo 47 del Reglamento de Protección Civil*, prevé las inspecciones y visitas domiciliarias, también es muy cierto que dicho precepto y ningún otro, disponen el momento en que debe llevarse a cabo esta inspección; a falta de esta disposición, la costumbre indica que el gobernado al recibir la licencia respectiva, con ella, inmediatamente solicita la asesoría e inspección de parte de la Dirección de Bomberos y Protección Civil.

*“ ARTICULO 47.- El Ayuntamiento a través de la Dirección de Bomberos y Protección Civil, estará facultado para ordenar, controlar y llevar acabo las inspecciones o visitas domiciliarias, con el objeto de vigilar las condiciones de seguridad, en bienes inmuebles, instalaciones y equipos, en el ámbito de la jurisdicción municipal. La aplicación de las sanciones a las infracciones del presente ordenamiento, se llevarán a cabo, sin perjuicio de las facultades que confiera a otras dependencias de Ejecutivo Federal y Estatal. ”*

Siendo así las cosas, y con el antecedente de la ejecución de negativa ficta, se deja en evidencia la falta de voluntad ilegítima por parte de las autoridades administrativas para otorgarle al administrado la licencia para explotar el giro comercial de “ Compra-Venta de Autos y a Consignación ” .

Se demuestra además en forma fehaciente el “ Poder Monopolizado ” de las autoridades, toda vez que como lo hemos venido estudiando, el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, dependiente un órgano de otro y en estrecha relación, lo que permite, manejar libre e ilegalmente sus determinaciones, controlando en forma arbitraria los asuntos legales en coordinaciones con sus subalternos, todo esto violando flagrantemente disposiciones constitucionales, infringiendo leyes locales y soslayando determinaciones de carácter judicial, en perjuicio total del administrado, que finalmente resulta ser

sorprendido por una administración injusta, autoritaria, despótica, que no admite contradicciones y que por estar enferma de poder, abusa del mismo, sintiéndose satisfechas ( las autoridades ), de doblegar a quien se oponga frente a ellos, evadiendo a los órganos jurisdiccionales y a sus determinaciones y que en coordinación y complicidad con sus influencias y con los mismos funcionarios subalternos conforman un " Poder Monopolizado y Arbitrario " dentro de la Administración Pública Municipal.

### **3.2 LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ¿ GOZAN DE COERCIBILIDAD ?.**

Hemos analizado la problemática de un gobernado frente a las autoridades administrativas renuentes a otorgarle un permiso para explotar determinado giro comercial, sin obtener resultados óptimos que le permitieran dedicarse al trabajo que le acomoda.

Ahora bien, las autoridades que se señalaron como responsables en el juicio de negativa ficta, se mofan y soslayan las Medidas de Apremio que en cierto momento les impuso una Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin que este órgano jurisdiccional haya logrado imponer la rigidez y coercibilidad que requería la falta.

En el mismo orden de ideas, tenemos que, la Ley de Justicia Administrativa, contempla como última medida apremiante la interposición de procedencia del Juicio conforme a la Ley de Responsabilidades. De lo que se deduce, que las Medidas de Apremio han sido agotadas, después de reiterarles libremente a las autoridades omisas, multas hasta por sesenta días de salario mínimo vigente para la entidad, se abre juicio de responsabilidades, la autoridad mañosamente sobreesee el juicio, controlando el asunto al responder negando la licencia solicitada, motivando la contestación, en una laguna u obscuridad en la ley que no ha sido subsanada y que otorga a las omisas un definitivo control de los juicios. Encontrando así, que las medidas de apremio consagradas en la ley

y ejecutadas por la Sala, resultan hasta cierto punto flexibles, debiendo entonces legislar al respecto, para modificar dichas medidas, creando unas no tan numerosas ni reiterativas, para así ganar tiempo al imponerlas, siendo entonces más rígidas para evitar que sean fácilmente transgredidas y soslayadas las determinaciones de la Sala e inclusive las disposiciones de las medidas de apremio, estas últimas, al momento de notificarles la sentencia a las responsables, para que esta sea cumplida, en la misma notificación se les aperciba de que si en el término de tres días no quedare cumplida la determinación judicial, se les impondrá multa hasta por la cantidad equivalente a 500 días de salario mínimo vigente en la entidad, y si continuare en la actitud renuente, la Sala podrá decretar la destitución del servidor público responsable excepto de que goce de fuero constitucional; si goza de fuero, la Sala Superior formulara ante la Legislatura del Estado, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente ya que de esta forma, las Medidas de Apremio serían más rígidas, además de que si la renuencia de las omisas persiste, sería de mayor rapidez ejecutarlas, además de imponer más coercibilidad a las Salas.

Ahora, si bien es cierto, que en materia de amparo, ( otro recurso que el gobernado afectado pudiera promover, en contra de las omisas ), el Tribunal Contencioso Administrativo nunca va a tener mayor coercibilidad que un juzgado de Distrito, también es cierto que con lo anterior, no se pretende igualar la jerarquía, pero, si el Tribunal carece de coercibilidad en la ejecución de sus asuntos y determinaciones, para que el gobernado interponga el juicio de amparo como última alternativa, las Salas del Tribunal solo serían una instancia inícuca que únicamente tendría la función de mediadora o de un " peldaño " para agotar la instancia, y no infringir el " Principio de Definitividad " para poder avanzar e interponer juicio de amparo ante un Juzgado de Distrito en materia Administrativa, y finalmente este último órgano jurisdiccional sería el único que pudiera restituirle al gobernado, la esfera de derechos transgredida en forma arbitraria por las autoridades administrativas. De igual forma sucedería con el Juicio de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, entonces sería en vano para el particular tratar de intentar conseguir una respuesta favorable por la vía Contenciosa Administrativa, ya que le

resultaría de mayor provecho y beneficio, promover en forma directa Juicio de Responsabilidades en los términos de la Ley de la materia.

## CONCLUSIONES.

Primera.- La Ciencia del Derecho Administrativo, es una de las disciplinas más modernas dentro de la Ciencia del derecho Público. Sus orígenes se encuentran en el Siglo XIX. Los supuestos esenciales para el desarrollo de una Ciencia del Derecho Administrativo fueron creados, con el establecimiento del Estado de Derecho Burgués. Toda vez que la división de poderes y el principio de la Administración según la Ley, no sólo delimitaron a esta del poder legislativo y judicial, sino que establecieron límites fijos a su actividad en relación con los Derechos Individuales.

Segunda.- La variedad de Constituciones, Actas Constitucionales y formas de gobierno, prueban el profundo deseo de organización Jurídica, Política y Social que nuestro pueblo ha tenido como Nación Soberana; inquietud que se ha prolongado casi hasta nuestros días, pero que después de tantas experiencias y fracasos podemos creer por fin que la Constitución Federal de Querétaro ( 1917 ), siempre vigente, representa la fórmula política capaz de estructurar la vida de nuestro pueblo.

Tercera.- En virtud del principio de legalidad, la ley en sus aspectos formal y material tiene absoluta preeminencia sobre las demás fuentes de Derecho Administrativo y el administrador no puede modificarla. Así podemos decir que tal función administrativa se desarrolla sometida al principio de legalidad, que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Cuarta.- La Ley tiende a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad, con una organización tal que permita hacer llegar a todos los gobernados este importante servicio, bajo los principios de una justicia pronta y expedita.

Quinta.- Se demuestra en forma fehaciente, el " Poder Monopolizado " de las autoridades administrativas, toda vez que el Ayuntamiento, es un cuerpo colegiado, dependiente un órgano de otro y en estricta relación, lo que permite, manejar libre e ilegalmente sus determinaciones, controlando en forma arbitraria los asuntos legales en coordinación con sus subalternos.

Sexta.- Las autoridades administrativas, de acuerdo con el " Poder Monopolizado " con que actúan, se encuentran violando flagrantemente disposiciones constitucionales, infringiendo leyes locales y soslayando determinaciones de carácter judicial, en perjuicio total del administrado.

Séptima.- La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, contempla como última medida apremiante la interposición de procedencia de Juicio conforme a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, de lo que se deduce que las medidas de apremio han sido agotadas, dejando totalmente agotado en forma inicua al Juicio Contencioso Administrativo promovido por el gobernado, para proceder conforme a la Ley de Responsabilidades, o bien como última instancia al Juicio de Amparo.

Octava.- En el mismo orden de ideas, y por consecuencia, las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, ante el " Poder Monopolizado " de las autoridades Municipales, sólo tienen la función de ser una instancia inicua, para poder interponer Juicio de Amparo contra las autoridades omisas, y no violar el " Principio de Definitividad ".

Novena.- Se encuentra latente la necesidad de modificar las medidas de apremio consignadas en la Ley de Justicia Administrativa, en virtud de ser estas, muy reiterativas y poco rígidas, situación que resta coercibilidad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## BIBLIOGRAFIA.

**ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo Segunda edición. México 1995. Editorial Porrúa. 982 pp.

**ALTAMIRA, Pedro Guillermo.** Principios de lo Contencioso Administrativo. Octava edición. México 1986. Fondo de Cultura Económica 258 pp.

**DIEZ, Manuel María.** El Acto Administrativo. Segunda edición Buenos Aires 1961. Editora Argentina S. A. 560 pp

**FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo.** El Acto Administrativo. Madrid 1958. Instituto de Estudios Políticos. 315 pp.

**FORSTHOFF, Ernst.** Tratado de Derecho Administrativo. Madrid 1958. Instituto de Estudios Políticos 768 pp.

**FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Trigésimo Tercera edición revisada y actualizada por Manuel Fraga México 1994 Editorial Porrúa. 506 pp.

**GARCIA MAYNEZ, Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho. Octava edición. México 1994 Editorial Porrúa. 444 pp.

**LINARES, José Francisco.** Fundamentos de Derecho Administrativo. Segunda edición, Buenos Aires 1975 Editora Argentina S. A. 454 pp.

**MENDIETA y Nuñez, Lucio.** La Administración Pública en México. México 1943. Editorial Imprenta Universitaria. 331 pp.

**OLIVERA TORO, Jorge.** Manual de Derecho Administrativo.  
Quinta edición México 1988 Editorial Porrúa. 382 pp.

**PEREZ DE LEON, Enrique.** El Derecho Administrativo.  
Décimo Quinta edición México 1994. Editorial Porrúa. 285 pp.

**PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de.** Diccionario de Derecho. Vigésima edición. México 1994. Editorial Porrúa. 525 pp.

**ROYO VILLANOVA, Antonio.** Elementos de Derecho Administrativo. Madrid 1950. Instituto de Estudios Políticos. 224 pp.

**SAYAGUES LASO, Enrique.** Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1963. Talleres Gráfico Barreiro y Ramos S. A. 671 pp.

**SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 2 Tomos. Décimo Quinta edición. México 1992. Editorial Porrúa. 1622 pp.

**VENTURA SILVA, Sabino.** Derecho Romano. Décimo Primera edición. México 1992. Editorial Porrúa. 453 pp

## LEGISLACION.

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Leyes y Códigos de México; 110ª. edición; México, D.F.; Editorial Porrúa, S. A.; 1997

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

Leyes y Códigos de México; 32ª. edición; México, D. F.; Editorial Porrúa, S. A., 1997.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Leyes y Códigos de México; 75ª. edición, México, D, F.; Editorial Porrúa S. A.; 1997.

**LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Octava edición; Toluca, México; Pliego Impresores, S.A. de C. V.; Mayo 1996.

**LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Séptima edición; Toluca, México; Pliego Impresores, S A. de C. V.; Junio 1996.

**BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL H. MUNICIPIO CONSTITUCIONAL DE ECATEPEC DE MORELOS.**

Décimo Segunda edición; Ecatepec, México; González Editores, S. A., de C. V ; Abril 1996.

**ECONOGRAFIA.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.** Cuarta Sala Regional. Expedientes: 484/996; 211/994; 352/995; 1020/995 y 012/997.