

396

+



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

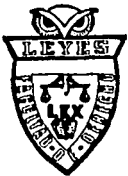
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA
CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN
HIDRÁULICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA LAURA JIMÉNEZ CAMACHO

MÉXICO D. F.

2002



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

Paginación Discontinua



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 24 de abril del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, Jiménez Camacho Ana Laura, con número de cuenta, 8936488-0 ha elaborado la tesis "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCION Y OPERACIÓN HIDRAULICA", bajo la dirección del Dr. Emilio Eguía Villaseñor, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.e.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A Dios:

Por todo lo que me concede.

A mis maestros espirituales:

Por que con su paciencia y orientación me han ayudado a lograr una de las metas que me he trazado en la vida.

A mis padres:

Con cariño, por el amparo y enseñanzas que me han brindado para ser una persona de bien, soy el fruto de su siembra y he podido llegar a una de las metas fijadas.

A la Dra. Rebeca Jiménez mi hermana:

Por su comprensión en los momentos difíciles y orientación cuando la he necesitado

A mis hermanas Rocío Ayde y Carina Lizbeth:

Por su apoyo incondicional.

Al Dr. en Derecho Emilio Eguía:

Por darme la oportunidad de colaborar con él y guiarme en la elaboración del presente trabajo.

Al Ing. Jesús Andrés Torres Bezaury:

Por brindarme su respaldo para desarrollarme profesionalmente.

A la Lic. Rosa María Camacho:

Por brindarme su amistad, paciencia y orientación para la realización del presente trabajo.

Al Dr. en Derecho Jorge Sánchez Medina:
Por su gran apoyo en la realización del presente proyecto.

Al Lic. Carlos Paniagua Bocanegra:
Por su notable colaboración en el desarrollo de este tan deseado proyecto, así como la gran oportunidad que me brindó desde el momento en que me permitió formar parte de su equipo de trabajo.

Al Lic. Rafael Ochoa Morales:
Por su apoyo y enseñanzas siempre presentes.

A la Lic. Rebeca Cruz Rojas:
Por brindarme tu amistad incondicional en todos los aspectos incluyendo la terminación de este proyecto. También te doy gracias porque siempre que te he necesitado has estado conmigo dándome tus consejos y orientándome cuando me ha hecho falta.

Al Lic. Jesús Alzúa Pérez:
Por ser mi amigo y haberme ayudado para concluir mis estudios.

A mi amiga Karla Angélica Ramírez:
Te agradezco que compartas conmigo tu alegría y me comprendas porque gracias a eso he tendido la fortaleza necesaria para sobrellevar los tropezos de la vida y poder concluir mis estudios.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:
Por abrirme sus puertas para obtener una formación profesional.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA

	Página
Indice General.....	I
Introducción.....	IV

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

1.- Antecedentes del Procedimiento Administrativo.....	1
2.- Concepto y generalidades del Procedimiento Administrativo.....	6
2.1.- Diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo.....	10
3.- Disposiciones generales y formalidades del Procedimiento Administrativo.....	13
NOTAS DE PIE DE PÁGINA.....	21

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.- Acto Administrativo.....	22
2.- Elementos y requisitos de validez del Acto Administrativo.....	27
3.- Eficacia y ejecutividad del Acto Administrativo.....	35
4.- Nulidad, anulabilidad, revocación y extinción del Acto Administrativo.....	41

5.- Medidas de verificación y recurso de inconformidad en el Procedimiento Administrativo	
A) Medidas de verificación	58
B) Recurso de inconformidad	61
NOTAS DE PIE DE PAGINA	76

CAPÍTULO III

FUNDAMENTOS LEGALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA

1.- Organigrama de la Secretaría de Obras y Servicios	78
2.- Decreto de creación de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica	79
3.- Organigrama de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica ...	83
4.- Facultades de la Asamblea Legislativa en materia de procedimiento administrativo.	85
5.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	87
6.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	90
7.- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal	91
8.- Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal	96
9.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	99
10.- Código Financiero del Distrito Federal	110

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA

1.- Decreto	114
2.- Multa	117
3.- Infracción	119
4.- Planteamiento de la infracción cometida por el usuario.....	122
5.- Ejecución de la orden de trabajo o visita de verificación.....	127
6.- Sanciones.....	153
7.- Recurso de Inconformidad.....	163
8.- Resolución al recurso de inconformidad.....	169
NOTAS DE PIE DE PÁGINA.....	172
Conclusiones.....	173
Apéndice.....	176
Bibliografía Generalizada y Especializada.....	184
Diccionario.....	188
Legislaciones consultadas generales y especializadas.....	189

INTRODUCCIÓN

En ausencia del agua la vida sería imposible, el consumo de este vital líquido es necesario para todos los aspectos de supervivencia.

Con el propósito de hacer conciencia de la importancia del agua, mencionaré algunos usos como son el crecimiento humano a través de la ingestión de nutrientes; mantener un adecuado balance de temperatura en el cuerpo por medio de la transpiración; la cocción de alimentos y el uso para fines estéticos.

Nos inconformamos cuando el suministro de agua es deficiente, pero no debemos perder de vista los problemas que se presentan para su desarrollo, distribución, uso y gestión. Además de aquellos ocasionados por sequía y avenidas.

Por lo anterior, en el presente trabajo trato de contribuir para que el procedimiento administrativo de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica sea más eficiente, siendo el agua un recurso que permite el sustento de la vida y la producción de aquellos bienes y servicio que tipifican a nuestra ciudad y en un futuro el vital líquido no sea escaso, logrando el uso más adecuado y productivo de agua, distribuida al más bajo costo.

En la administración de los recursos hídricos existen tres variables principales, cuyo equilibrio mutuo debe considerarse que son: el abastecimiento, la demanda y el precio; componentes de este problema son por tanto la gestión y el reciclaje de aguas residuales.

El hecho de buscar la eficiencia de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, no debe dejarse al arbitrio de un reducido número de expertos o grupos de presión, siendo necesaria la intervención de grupos afectados, para establecer reglas inmunes a componendas y corrupción.

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

I. ANTECEDENTES

El origen del tema que nos ocupa es ciertamente tan remoto como el del mismo derecho; sin embargo, por razones didácticas, haremos solo breves referencias sobre el particular, apoyándonos en los datos históricos aportados por la doctrina jurídica, conforme al siguiente orden:

Raymond G. Gettell en su libro *Historia de la Ideas Políticas* precisa que en:

“Grecia.- Se cree que este pueblo, en sus primeros años, (300 años A.C.) no vislumbró indicio alguno sobre algún tipo de administración pública, toda vez que, bajo la influencia religiosa que imperaba para entonces, el poder del Estado estaba concentrado en la persona del monarca, a quien se catalogaba como un enviado de Dios y por lo mismo tenía la suficiente capacidad para disponer de todo lo referente a la satisfacción de las necesidades de sus súbditos.

No obstante lo anterior, en la Grecia antigua, específicamente en Esparta, en tiempos de Licurgo, si tuvo lugar una especie de administración pública, ya

que el mismo rey solía designar ciertos individuos denominados eforos (sinónimo de administrador), en número de 5 miembros, para que se encargaran de los asuntos administrativos de los distintos departamentos que comprendían el reino.

Además se afirma por el autor en cita que dichos personajes estuvieron dotados de amplias facultades para investigar así como sancionar cualquier anomalía que se presentara respecto de las disposiciones administrativas. Presidían el consejo sobre la materia y tenían el derecho de convocar a las asambleas públicas para tratar asuntos relacionados con dicha cuestión.

Roma.- Caso similar aconteció con este pueblo en sus albores, pues en vista de la intrínseca relación entre el estado y religión, el derecho se desarrolló bajo esta circunstancia, haciendo creer al pueblo que su destino estaba delineado por conducto del rey en virtud de su alta investidura divina, por lo que su poder infinito tenía la suficiente capacidad para disponer todo cuanto se relacionara con las necesidades de los hombres, sin que pudiera ser cuestionado al respecto.

En el monarca romano estaban concentrados los poderes de jurisdicción, legislación y ejecución, aunque, en materia de administración de justicia, subsistía en la antigua Roma una especie de división de facultades consistente en justicia delegada, que comprendía la resolución de todos los actos de orden público, como los conflictos de naturaleza civil, mercantil y por otro lado la

justicia retenida para aquellos casos en que el mismo rey era parte. Esta situación propició que en la Roma antigua apareciera más tarde una jurisdicción especial, con tribunales de igual naturaleza, abocados a tal fin.

Edad Media.-Durante el periodo medieval, aquella estrecha relación iglesia-Estado llegó a tal grado de ocasionar que la administración pública adquiriera un perfil eminentemente religioso, destacando la presencia del pontificado en la dirección de las tareas sociales administrativas. La situación no tardó en provocar la aversión de ciertas capas de la población, especialmente en la clase pensante como sucedió con San Bernardo de Caraval y Juan de Salisbury, que repudiaron arduamente la intervención papal en las cuestiones administrativas. No obstante, a finales de este período ya comenzaron a definirse, aunque con marcada lentitud, las funciones administrativas de tipo oficial con miras a la plena satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Renacimiento.-A partir del siglo XVI, la jurisdicción eclesiástica comenzó a perder terreno y el concepto cada día más firme de un poder supremo y exclusivo del gobierno en materia de administración pública. Los nuevos descubrimientos y el desarrollo de las ciencias sentaron las bases de un nuevo concepto del hombre y la manera de encausar su existencia.

Época Moderna.-Para esta era se comienza a integrar con mayor énfasis la tesis sobre la necesidad de un verdadero Derecho Administrativo. A mediados del siglo XIX, en ocasión de la revolución francesa, la asamblea constituyente

que impulsó dicho movimiento planteó como una de sus grandes consignas la necesidad de que el individuo, organizado en sociedades diversas y complejas, como una autoridad "vigilante" tuviera la libertad de fijar, en combinación con éste, las reglas de una verdadera administración pública que hiciera posible un estado de progreso y bienestar para el ser humano sobre la tierra. Con esta nueva ideología cae por tierra aquel poder mítico y absoluto del Estado Feudal y en su lugar se fortalece un régimen más identificado con el pueblo. Un Estado donde los hombres sin distinción alguna pudieran tener las condiciones necesarias para alcanzar su pleno desarrollo".(1)

Ante esta nueva situación se gestó la idea de crear un verdadero Derecho Administrativo, encaminado a presidir las actividades del nuevo sistema, siendo sus partes: un Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Procedimental, Fiscal y Laboral, siendo sus normas de orden público.

"Edad Contemporánea.-A finales de 1818 se publica en París el libro de Macarel, intitulado "Derecho Administrativo"; pionero en esta materia.

México.-Por lo que toca a nuestro país, el Derecho Administrativo se empezó a conocer a través del libro "Lecciones de Derecho Administrativo" de Teodosio Lares, publicado tres décadas posteriores al de Macarel.

Otros tratados sobre el particular fueron: "El banco de avío" (1830), "Banco de amortización de la moneda de cobre (1837) que con el carácter de esquema

de administración pública abarcaron cuatro ámbitos, a saber: el federal, de los Territorios Federales del Distrito Federal y municipal, estos a su vez se dividieron en dos tipos de unidades administrativas: la secretaria de Estado, atenta al ejercicio de atribuciones políticas o política administrativa y del departamento administrativo, para la gestión de servicios públicos.

Esta postura se mantuvo hasta que tiempo más tarde aparecieron otras modalidades de administración pública, como las que hoy en día conocemos como administración descentralizada y paraestatal".(2)

Así las cosas hasta la llegada de la Revolución Mexicana que, como sabemos produjo la importante carta magna de los Estados Unidos Mexicanos que hasta la fecha nos rige, la cual regula de manera clara y precisa lo referente a la administración pública en sus artículos 14, 16, 21, 27, 28, 89, 90, 92, 115, 124, 126, 127 y 134 de los que posteriormente fueron reformados el 25, 26, 116 y 123 para que su contenido fuera acorde con las circunstancias que actualmente vive nuestro país.

Para finalizar este apartado solo diremos que la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se publicó el 14 de abril de 1917. Posteriormente le sucedieron otras como las del 31 de diciembre del mismo año, la del 6 abril de 1934, del 31 de diciembre de 1935 y la del 24 de diciembre de 1958, abogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.^{1,3,}

2. CONCEPTO Y GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En realidad la configuración del procedimiento administrativo, como tal, es relativamente nueva, puesto que ve por primera vez la luz a principios del Siglo XIX con la aparición del Derecho Administrativo, como ya dejamos asentado. Cabe destacar también que en este proceso, según sostienen los autores en la materia, influyó en gran medida el procedimiento jurisdiccional, aún cuando éste último se desenvuelve en un campo diferente de acción.

Conviene, para el propósito de emitir un concepto de procedimiento administrativo, distinguirlo en primer lugar de la palabra "proceso" con la que en cierta forma guarda similitud. Para la mayoría de los autores "proceso" es un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden a través del tiempo y que producen entre sí determinadas relaciones que los unifican. Por ejemplo, existe el proceso biológico, el industrial, el químico, etc. En lo que respecta al Derecho Administrativo el término "proceso" viene siendo según Guasp citado por Andrés Serra Rojas "el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con el cual se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que se deriva."⁴

De esta definición podemos advertir que todo "proceso" siempre resulta materialmente jurisdiccional, aún cuando el aspecto formal tenga la naturaleza administrativa.

En cambio el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos. Por este motivo, la diferencia consiste en que para el "proceso" hay unidad y se busca la solución de un conflicto, en tanto que en el procedimiento administrativo no existe conflicto alguno y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.

Una vez establecida dicha diferencia entre ambos términos pasemos a proporcionar una variedad de conceptos de procedimiento administrativo que aportan los autores, de la manera siguiente:

Para Gabino Fraga, procedimiento administrativo es "el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman, respectivamente, el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial".(5)

Serra Rojas, citando a Gabino Fraga por su parte, lo define como "el cauce formal de toda la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa del Estado para la realización de un fin". Anexo a este concepto, el autor

comenta que dicho procedimiento se compone de una serie de formalidades que a propósito se establecen para evitar las arbitrariedades de las autoridades y obtener un resultado satisfactorio para los particulares, como es el aseguramiento del "bien público", a la par de la defensa del derecho del particular.(6)

Olivera Toro, en cambio, nos dice que procedimiento administrativo es la "serie de actos tramitados según determinado orden y forma, que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final que es la declaración administrativa."(7)

Según García Oviedo, citado por Acosta Romero, el procedimiento administrativo lo constituyen "los trámites y formalidades que debe de observar la administración para resolver los conflictos en que los particulares y la administración intervengan."(8)

Para finalizar proporcionamos lo que según Entrena Cuesta debemos entender como procedimiento administrativo "es aquel conjunto de actos que está sujeto a una forma prescrita por el ordenamiento jurídico."(9)

En cuanto a las generalidades del procedimiento administrativo, Entrena Cuesta citando a Serra Rojas dice que es "contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista. Estas consideraciones se desglosan de la manera siguiente:

Es contradictorio porque al aplicarlo estamos ante la presencia de numerosos procedimientos, diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas existen.

Es inquisitivo, porque para su ejecución es necesario investigar, averiguar, recabar información y precisar con cuidado y diligencia tanto las cosas como los motivos que fundan el acto administrativo.

Es escrito por ser esta la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos y, finalmente:

Es poco formalista por así requerirlo la premura y eficacia con que deben realizarse los actos administrativos, ya que se debe tomar en cuenta que los plazos consagrados en la ley no deben ser tediosos, sino lo más breves posibles para dar mayor seguridad a los particulares cuando ejerzan sus derechos ante la autoridad, evitando arbitrariedades y confusiones en esta tarea estatal”-(10)

En otras palabras, el procedimiento administrativo debe ser una firme garantía para los diversos intereses en juego dentro de la administración pública.

2.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

No obstante lo innegable de la tesis de que el procedimiento administrativo forma parte de la teoría general del proceso, al igual que el proceso civil y el penal, subsisten ciertas diferencias entre tales procesos. El maestro Cipriano Gómez Lara señala las diferencias que los separan del "proceso civil de la manera siguiente:

- a) En el procedimiento administrativo el titular que es la administración pública está investida de ciertas prerrogativas que la dispensan de acudir a los jueces para dirimir los conflictos y para realizar forzosamente sus derechos frente a los obligados.

El proceso civil, regula las relaciones entre los particulares, aquello no sucede, es decir, no existen prerrogativas para ninguna de las partes y la resolución del caso depende del análisis exhaustivo de las circunstancias en que se cometió el ilícito y conforme a las pruebas que aporten cada una de las partes que en él intervienen.

- b) Mediante el procedimiento administrativo, la administración puede, por sí sola dictar sus propios actos de carácter obligatorio y ejecutivo.

En el proceso civil esto no sucede, pues la obligatoriedad y ejecución de los actos no corre a cuenta de ninguna de las partes, sino del estudio minucioso del caso por parte de los tribunales específicamente asignados para ello.

- c) A través del procedimiento administrativo, la administración es la encargada de verificar la validez de los actos por ella misma dictados, ya sea de oficio o por petición del obligado.

En el proceso civil no sucede lo mismo, ya que la verificación de la validez no depende del arbitrio de ninguna de las partes sino de la autoridad judicial". (11)

- d) En el procedimiento administrativo, la administración puede, a través del procedimiento administrativo de ejecución, realizar lo dispuesto en sus actos, aún contra la voluntad del obligado, y sólo excepcionalmente se acude ante los tribunales, llamados contenciosos.

En el proceso civil no hay exclusividad para nadie, por lo que la ejecución forzosa de la obligación depende de la sentencia dictada por la autoridad judicial.

- e) Mediante el procedimiento administrativo, se hace uso de la autodefensa por parte de la administración, que puede consistir en la imposición del reconocimiento a las entidades que integran la potestad

de dictar resoluciones ejecutivas en vista de lo que se entiende por utilidad pública

En el proceso civil no hay tal autodefensa, y la ventilación del juicio corre parejo para ambas partes sin que haya tribunales especiales que dicten resoluciones a favor de nadie sin que medie equidad en la impartición de justicia.

- f) Conforme al procedimiento administrativo, el titular, que es la administración pública, no necesita de una sentencia para que se le reconozca y definan sus derechos.

En el proceso civil, sucede lo contrario, es decir, el reconocimiento y definición de los derechos es potestad de la autoridad judicial, que los determina conforme a equidad en el análisis del caso sometido a su jurisdicción, y

- g) Conforme al procedimiento administrativo, la administración puede proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, excepto cuando la ley exija la intervención de los tribunales de lo contencioso para el caso.

En el proceso civil la ejecución forzosa sólo tiene lugar por disposición expresa de la autoridad judicial.

3. DISPOSICIONES GENERALES Y FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo está sujeto a diversas disposiciones legales, prevaleciendo, en primer término, lo consagrado por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente al procedimiento en general.

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

Al comentar este texto Rabasa estima que ningún precepto de las constituciones modernas tiene más larga historia ni más rancio abolengo que el que reconoce como derecho fundamental del hombre la seguridad de su vida, su libertad y su propiedad.

En efecto, el precepto mencionado ha venido evolucionando en la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque tal interpretación debe ser limitada y sujeta a frecuentes revisiones en lo referente a su aplicación en materia administrativa.

Persiste la versión de que esta importante garantía de audiencia contemplada por primera vez en nuestra Carta Magna, fue proclamada mucho tiempo antes por la Constitución Norteamericana en los tiempos de Juan Sin Tierra, solo que en dicho documento se estipulaba simplemente que "ninguna persona puede ser privada de la vida, de la libertad o de su propiedad sin el debido proceso legal."

Más bien, fue el 11 de junio de 1946 cuando se expidió en el vecino país la primera ley sobre el procedimiento administrativo, iniciándose una nueva era en el Derecho Administrativo Norteamericano.

- Para efecto de ubicarnos mejor en el tema de las formalidades del procedimiento administrativo, considero conveniente fijar de antemano lo que según el diccionario jurídico mexicano se debe entender por formalidades diciendo que "Son los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa."⁽¹²⁾

Otras versiones acerca de las formalidades provienen de interpretaciones autorales, como la de Alibert para quien las formalidades administrativas son garantías concedidas a los administrados como contrapartida de los poderes exorbitantes de la administración y que no son procedimientos de pura forma a los que la administración podría eludir su cumplimiento, sino más bien una

seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas mal estudiadas y vejatorias de las autoridades administrativas.

Por nuestra parte consideramos que no existe un procedimiento administrativo con formalidades predeterminadas para llegar al acto administrativo, puesto que éste último no siempre surge de la misma forma, en virtud de empezar el procedimiento de diferente manera. Por ello, al no existir un procedimiento administrativo determinado, la Ley de Amparo, en su artículo 159, señala las violaciones a dicho procedimiento, las que podrán ser invocadas en el juicio de amparo interpuesto contra la sentencia definitiva.

Subsiste la hipótesis de que la administración pública no requiere de la intervención de los tribunales judiciales para realizar su propia función. Consideramos que tal postura no es correcta ya que en algunos casos es necesario promover el juicio de nulidad cuando la dependencia o autoridad emite su resolución en agravio del particular.

Por otra parte Olivera Toro advierte que las formalidades del procedimiento administrativo no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo, ya que las primeras se refieren al acto, mientras que las segundas a su control.

Para Serra Rojas dentro de nuestro derecho positivo podemos encontrar, de las formalidades, las siguientes características

1.-El principio de la audiencia de las partes.

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

3.-Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.

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

5.-Necesidad de una motivación, por lo menos sumaria, de todos los actos administrativos que afectan al particular y.

6.-Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares; y como reglas generales complementarias la declaración de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien los infrinja.

No obstante, debemos aclarar que en materia de formalidades, el procedimiento administrativo no tiene el rigor del procedimiento civil, sino mas bien sus actos están regulados por los intereses que atiende...131

Por lo que toca a las formalidades que deben cumplir los escritos, podemos mencionar las siguientes

1).-La dependencia o entidad de la administración pública a la que va dirigida.

2).-El nombre o denominación social del interesado o, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones.

3).-El domicilio para recibir notificaciones,

4).-La petición que se formula,

5).-La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoya la petición,

6).-Las pruebas, cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto que así lo exija y

7).- El lugar, la fecha y la firma del interesado, o en su caso, de su representante legal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para Báez Martínez "debera permitirse al particular en todo procedimiento administrativo

1.-Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del proceso, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.

2.-Que se dé la oportunidad de presentarse.

3.-Que se inicie un sistema de comprobación, para que quien afirme o niegue una cosa, tenga derecho a comprobarla.

4.-Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar,

5.-Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo fije la forma de cumplirlas".(14)

Ahora bien para concluir con lo referente a las formalidades del procedimiento sólo nos resta determinar cuáles son las formalidades esenciales a que alude el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para comprenderlo mejor diremos que las formalidades procesales esenciales han sido reconocidas ampliamente por el derecho procesal civil.

Diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han secundado este criterio que bien puede llamarse tradicional dedicado a la protección de intereses privados y que está inspirado en la legislación procesal como fruto de la extensión de un precepto constitucional de molde civil dedicado a la materia administrativa.

Acosta Romero, al referirse al tema nos dice "que se ha discutido con insistencia cuales son las formalidades esenciales que debe satisfacer el procedimiento, especialmente cuando éste afecte al particular según lo señala el artículo 14 de nuestra Constitución Política. El problema ha ido profundizándose puesto que por mucho tiempo se sostuvo que se referían a procedimientos ante un tribunal del orden civil o criminal. Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido evolucionando en sus ejecutorias y es de los casos raros en nuestro país que a través de decisiones judiciales se ha ido integrando un concepto de Derecho Administrativo. Las formalidades esenciales del procedimiento no podemos señalarlas de una manera especial en vista de la diversidad enorme de procedimientos que hay en la administración pública. Si analizamos las leyes mexicanas podemos encontrar que habrá casi tantos procedimientos como leyes o reglamentos se tenga a la mano

De manera generalizada podemos, sin embargo, sostener que las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que las leyes otorgan al particular en relación a los actos que le afecten". . . En otras palabras, reunir los requisitos mínimos que señala la ley o reglamento para que se pueda realizar el acto y cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular para que nazca el acto administrativo

Tras estimar lo anterior el citado autor señala que una de las formalidades esenciales que debe tomarse en cuenta es la notificación del acto administrativo al particular con la finalidad de que dicho acto surta sus efectos de crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones, según lo exige nuestro orden jurídico.

Serra Rojas, sobre el caso, hace énfasis en la tesis del artículo 14 que preceptúa lo de "tribunales previamente establecidos", y a las "leyes expedidas con anterioridad al hecho" como las más importantes de las formalidades esenciales del procedimiento.

Y finaliza diciendo que el Derecho Administrativo moderno debe seguir otros cauces por lo que se refiere a formalidades. Desde luego evitando la rigidez y la solemnidad del procedimiento civil, procurando asegurar el interés general y el propio interés particular, en otras formas procesales administrativas que permitan la aplicación moderna y técnica de las leyes administrativas en nuestro país . . .

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

- 1 Gettell, Raymond G. Historia de las ideas políticas. 2ª Edición. Editado por Editora Nacional, México D.F. 1976, págs 198
- 2 La Ciencia del Derecho durante el siglo XX. 1ª Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, Págs 289 a 292
- 3 Idem
- 4 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 15 Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1992, pág. 277.
- 5 Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; 32ª Edición, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1993, Pág. 267.
- 6 Ibidem., Pág. 275.
- 7 Olivera Toro, Manuel; Manual de Derecho Administrativo, 5ª Edición, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1997, Pág 219.
- 8 Acosta Romero, Miguel; Op. Cit., Pág. 456.
- 9 Entrena Cuesta; Curso de Derecho Administrativo I, Editorial Tecnos, Madrid 1992, Pág. 275.
- 10 Ibidem., Pág. 277.
- 11 Gómez Lara, Cipriano; Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, México 1991, pág 3 a 5.
- 12 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa S.A. de C.V., 1997, Pág. 1461.
- 13 Serra Rojas, Andrés; Op. Cit., Págs 288 y 289.
- 14 Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas S.A. de C.V., México 1990, pág. 130.
- 15 Acosta Romero, Miguel, Op Cit . Pág. 465
- 16 Baez Martínez, Roberto, Op Cit . Pág. 277

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Tomando en cuenta que el acto administrativo es un acto jurídico y, como tal, una manifestación de voluntad destinado a producir consecuencias de derecho entre la autoridad y el particular, consideramos necesario, para mejor comprensión de este apartado, hacer alusión aunque de manera breve, al tema del acto jurídico para luego adjudicarlo al acto administrativo y después tratar sobre sus elementos de esencia y validez.

El tratadista García Maynez, siguiendo a Bonecasse, al abordar lo referente al "acto jurídico, lo ubica en la clasificación de los "hechos jurídicos" los que a su vez subdivide en hechos jurídicos o especiales y actos jurídicos. En los primeros los efectos jurídicos se producen sin intervención directa del hombre, siendo sucesos puramente materiales como el nacimiento y la filiación, en cambio en los segundos las consecuencias jurídicas se generan por acciones voluntarias manifiestas del hombre como acontece con los cuasicontratos, delitos o cuasidelitos, en oposición al contrato que si representa el modelo más apropiado de acto jurídico".(17)

Un poco más detallada es la versión de Roberto Báez Martínez que además de definir "al acto jurídico como la manifestación de voluntades con el propósito de producir efectos de derecho, lo analiza según el motivo, el objeto, el fin o la manera en que se manifieste la voluntad de quienes lo realizan". (18)

En cuanto al motivo Carlos H. Pareja nos dice que es el antecedente inmediato que anima a la creación de dicho acto. Por el objeto, o sea los efectos que producen, los actos se clasifican así: 1° Actos reglas, que son los que dictan normas generales, impersonales, objetivas, aplicables a todos los individuos y que son creadores de derechos, como las leyes, ordenanzas, acuerdos, reglamentos, estatutos, contrato colectivo de trabajo, etc.; 2° Actos que dictan normas de carácter individual, creando situaciones subjetivas, particulares como el contrato o el testamento; 3° Actos-condiciones, los que resultan de la combinación de los Actos Reglas con los actos creadores de situación individual, consistente en actos aplicables a una persona determinada de una situación jurídica general, por ejemplo cuando se otorga la carta de naturalización a una persona con lo que se le da la calidad de nacional de un país; 4° Actos jurisdiccionales, los que deciden situaciones litigiosas provenientes de la aplicación de los Actos Reglas a los casos particulares, por ejemplo la sentencia de los jueces sobre un problema concreto.

Por el fin, es decir por los resultados que persiguen, los actos jurídicos pueden clasificarse en actos políticos, o de orientación general: actos legislativos o

normas abstractas de derecho; y actos administrativos, que son las aplicaciones de esas normas a los individuos en vista de asegurar el debido funcionamiento de los servicios públicos.

Finalmente, por la forma como la voluntad se manifiesta en los actos jurídicos, éstos se pueden clasificar en unilaterales y plurilaterales, según el número de voluntades que concurran en la creación del acto” (19)

Ahora bien, una vez expuestas las notas preliminares sobre el acto jurídico y su clasificación de acuerdo a sus elementos, pasemos a tratar lo del acto administrativo que, como ya dejamos asentado, es un acto jurídico.

Primeramente su definición que, según el diccionario de la administración española son: Las resoluciones, mandatos y acuerdos de las autoridades y corporaciones, en materia de sus atribuciones (20)

Para la Enciclopedia Jurídica Omeba y la Universal Ilustrada, los actos administrativos son: “Las decisiones, providencias o hechos que en cualquier autoridad administrativa o agente del gobierno toma o ejecuta en el desempeño de sus funciones” (21)

No es aceptable esta versión en el sentido de que no toda la actividad que desarrollan los órganos del Estado es de indole administrativa, ni siquiera la realizada por órganos considerados como autoridades de otra indole, ya que se

dan casos de operaciones materiales realizadas por agentes de la administración que no tienen carácter administrativo.

En mi opinión el acto administrativo debe ser una manifestación de la voluntad administrativa realizada frente al súbdito, determinadora de una situación individualizada, precisando capacidad para ello, es decir, competencia administrativa, un fin público que determine dicha competencia y una situación jurídica como consecuencia del objeto a cumplir.

Como señala Manuel Jara Cristi: "no debe olvidarse que el acto administrativo está sometido de un régimen jurídico; que debe realizarse conforme al derecho vigente de tal forma que cuando las normas jurídicas son violadas, existen medios o recursos a favor del particular para restablecer el derecho perturbado".(22)

Se debe por tanto, diferenciar el acto administrativo de las operaciones materiales que constituyen simples medidas de preparación o actos de ejecución. Por ejemplo, la distribución de correspondencia, el traslado de material impreso de un lado a otro para elaborar los oficios, etc. En realidad es tan amplio el concepto que en la época moderna se tiene de servicios públicos en las administraciones gubernamentales, sobre todo en los servicios que revisten carácter industrial, que las referidas operaciones materiales pasan a ser catalogadas como verdaderos actos administrativos, sin serlo en el sentido recto de la palabra.

Para concluir lo relacionado al concepto de acto administrativo anotamos lo que la Ley de Procedimiento Administrativo entiende como tal. En su artículo 2º fracción 1ª. De dicho cuerpo legal se dice que acto administrativo es la "Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".

Sólo resta destacar que si bien a través del acto administrativo el Estado asegura el correcto funcionamiento de los servicios públicos, esta tarea la puede realizar el mismo Estado con sus propios agentes o funcionarios, o en otras ocasiones asociarse con los particulares para alcanzar dicho propósito, o conceder a éstos el derecho de prestar tales servicios en su nombre. En todos los casos en que el Estado verifica operaciones de contenido económico social o jurídico por conducto de la administración pública, en su calidad de conducto para la provisión de servicios públicos, se constituyen los actos administrativos.

Pues bien, una vez expuestas las consideraciones en torno al acto jurídico y el acto administrativo, pasemos ahora a tratar lo referente a los elementos y requisitos de validez de éste último.

2. ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Diremos que hay varias posturas para tratar este tema, que podemos exponer enseguida.

Roberto Báez Martínez señala como "elementos del acto el motivo, el objeto, el fin y la manifestación de voluntad, desglosados de la manera siguiente:

Motivo. Este primer elemento del acto constituye el antecedente que le precede y lo provoca; la razón de ser del acto. Se pueden citar como ejemplos el acuerdo sobre un seguro de asistencia, que fue provocado por la indigencia del asistido o una represión penal cuya causa fue la infracción a la ley.

Objeto. Se refiere al efecto que debe producir el acto, ya de manera material o jurídico, esto es, que puede determinar un resultado de hecho o un efecto de derecho. El objeto es la sustancia del acto.

Fin. Es el resultado final que ha determinado el objeto del acto, es decir, en el resultado que determina el efecto material o jurídico que el acto produce.

La voluntad.- Es el asentimiento para cometer el acto. Puede emanar de la voluntad de uno solo o varios individuos a la vez".(23)

La decisión puede ser unilateral o plurilateral, de lo que resulta la clasificación de actos unilaterales y plurilaterales. En el caso del acto administrativo se dice que pertenece al grupo de los unilaterales ya que en su construcción sólo interviene la voluntad de la administración pública, imponiéndose incluso contra el querer del sujeto pasivo del mandato administrativo.⁽¹²⁴⁾

Gabino Fraga considera como elementos del acto administrativo al sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito.⁽¹²⁵⁾ Acosta Romero critica esta versión y solo toma en cuenta al sujeto, diciendo es la manifestación externa de la autoridad el objeto y la forma. En cuanto al motivo y el fin dice que son requisitos o modalidades, pero no integran el acto, ni concurren a su formación. El autor en cita desglosa su tesis de la siguiente manera:

"Sujeto. Es la autoridad competente o administrativa que viene siendo el órgano u órganos que conforme a la ley están facultados para ejercer la potestad administrativa. Aquí no se trata de sujeto activo y pasivo, sino de autoridad competente y administrativa. La situación del sujeto pasivo es irrelevante.

Manifestación externa de la voluntad sobre la decisión de ejecutar el acto. Esta alude al deber del sujeto de exteriorizar su voluntad precisamente conforme a las facultades del órgano administrativo de manera lícita y en condiciones y términos legales.

Objeto. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la función y competencia administrativa. Así tratándose del acto administrativo dicho objeto debe ser determinado o determinable, posible, física y jurídicamente, lícito y realizado dentro de la competencia del órgano de que se trate.

Forma. En cuanto a este elemento podemos considerar que en él quedan comprendidos los requisitos necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa".(26)

Jara Cristi menciona que la forma en el campo administrativo, a diferencia del derecho privado, tiene el carácter de solemnidad, no solamente para la prueba, sino especialmente para la existencia del acto, con lo cual constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.(27)

Por último expongo el desglose de Santofimio Jaime Orlando que a mi parecer expresa mejor los elementos del acto administrativo.

"La efectiva existencia y validez del acto jurídico, en este caso del acto administrativo, implica la presencia de un indispensable proceso de elaboración, dentro del cual se deben cumplir fielmente los requerimientos o requisitos que marca nuestro orden jurídico, para que éste se proyecte con la plenitud de sus efectos en el mundo jurídico-administrativo.

Dicho en otras palabras, para que el acto administrativo adquiera connotaciones, exista jurídicamente y, por ende, se le tenga por válido, debe la administración hacer concurrir una serie de elementos esenciales, que constituyen las piezas impulsoras del acto administrativo. Cualquier falla o mal funcionamiento en uno de tales elementos provoca la materialización de vicios descalificadores del acto, en la medida que pueden afectar su eficacia o su validez.

Con base en lo anterior, clasificaremos los elementos esenciales en dos importantes sectores: en elementos externos del acto, que comprenden el sujeto activo, con sus caracteres connaturales de competencia y voluntad, los sujetos pasivos y las propiamente conocidas como formalidades del acto; en segundo lugar, los elementos internos del acto, que son el objeto, los motivos y la finalidad del mismo. A continuación el desarrollo de cada grupo:

Elementos externos:

Sujeto activo.- Este es el creador del acto administrativo, que viene siendo el órgano administrativo que, en ejercicio de la personalidad jurídica del Estado promueve y ejecuta el llamado acto administrativo. Este sujeto debe estar dotado de competencia para ejecutar los actos administrativos. Competencia que es sinónimo de capacidad o aptitud que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley o reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad. Esta competencia se

mide por la cantidad de poder depositado en dicho órgano y que lo posibilite para realizar dicho acto. Tal poder, sin embargo, no es absoluto, sino cierto y limitado, de manera que facilite al funcionario su ejercicio y garantice al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida, honra y bienes. En suma, el acto administrativo sólo es válido, eficaz y legítimo cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada.

Voluntad.- Constituye el querer, la intención, la actitud conciente y deseada del sujeto que se forma en el órgano administrativo de acuerdo a los elementos de juicio que le son aportados y que la administración recopila en ejercicio de su función, entonces para que exista acto administrativo se requiere que la administración culmine el proceso interno dirigido a formar su voluntad y que lo exteriorice para producir los efectos en el ámbito jurídico.

Sujeto pasivo.- Es aquél sobre el cual recaen los efectos del acto y quien en consecuencia ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculan con la administración. El sujeto pasivo lo puede ser un nacional o un extranjero, de derecho público o privado, e inclusive, en la misma administración tratándose de las relaciones inter administrativas.

Formalidades del acto.- La observancia de las formalidades es la regla general en cuanto a la realización del acto, no solo como garantía tendiente a evitar la arbitrariedad del órgano administrativo, sino porque la actividad de la

administración es instrumental, para asegurar la certeza documental, y para construir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto a su validez.

Elementos internos:

Objeto.- Se trata de todo aquello sobre lo cual incide la voluntad. El objeto constituye un elemento determinado interiormente en el llamado contenido del acto administrativo, pero materializado fuera de él. Se sobreentiende que el objeto se encuentra íntimamente ligado a la competencia, que tiene atribuida un órgano administrativo, toda vez que es la que determina el campo de acción de las autoridades.

Motivo.- Consiste en el móvil determinante de la relación del acto administrativo. Las circunstancias de hecho o de derecho, que provocan la emisión de un acto administrativo constituyen su motivo.

A diferencia de los motivos en las actividades de los particulares, en los órganos públicos, que actúan de acuerdo a expresas directivas superiores o legales, los fundamentos de su actuación de éstos no pueden ser otros que las circunstancias de hecho o de derecho que se deriven precisamente de los asuntos de su competencia.

La finalidad.- Se infiere que todo acto administrativo debe perseguir un fin determinado, lo que implica que al dictarse, se deberá procurar hacerlo con la orientación indicada para lograr dicho propósito. En el fin encontramos las metas que debe obtener la administración pública con su actividad, metas que no pueden ser otras que la satisfacción de los intereses públicos, atendiendo a la competencia del agente que lo realiza y apegado estrictamente a lo establecido por la ley al efecto".(28)

Para terminar con este apartado me permito transcribir lo que sobre los elementos y requisitos de validez del acto administrativo estipula la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en los siguientes términos:

Artículo 6º.- Se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- 1.- Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto.
- 2.- Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia.

3.- Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

4.- Cumplir con la finalidad de interés público derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto.

5.- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta.

6.- Indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público correspondiente,

7.- Estar fundado, esto es, citar con precisión los preceptos legales aplicables al caso.

8.- Expedirse de conformidad con los procedimientos que establece los ordenamientos de la materia.

En cuanto a los requisitos de validez del acto administrativo, la citada ley exige: Artículo 7º:

1.- Que señale la fecha y el lugar de su emisión,

2.- Si en su contenido se estipula que debe notificarse personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en el mismo.

3.- Si se trata de actos recurribles, contener el término para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante quien deberá promoverse, y

4.- Que sea expedido sin que medie error respecto de la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona a quien va dirigido.

3. EFICACIA Y EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

Como se sabe, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la norma suprema de referencia de todo conglomerado jurídicamente organizado de tal forma que sus normas ya sean las determinantes de principios y garantías, como las que estipulan cuestiones de competencia, deberán ser obedecidas y respetadas cabalmente por las autoridades administrativas en todo instante, procurando siempre que sus actuaciones y manifestaciones se adecuen a los mandatos que ellas determinen.

Para que el acto administrativo tenga eficacia es necesario que el órgano encargado de realizar el acto se ajuste a los principios señalados por la carta magna.

En consecuencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser la primera instancia de observancia por parte de las autoridades al proferir un acto administrativo. Por lo mismo, cualquier actuación que no cumpla sus preceptos o desvíe sus competencias, está viciada de inconstitucionalidad y, consecuentemente, se declarará nula e ineficaz.

Según nuestro régimen de derecho la observancia de la citada constitución debe ser directa. No hay justificación válida para la administración pública cuando al emitir un acto administrativo violatorio a la constitución quiera resguardarse bajo el pretexto de la existencia de otras normas legales o superiores, ya que es imperativo para todo funcionario otorgar preferencia a la norma constitucional en todos los casos en que existe incompatibilidad entre ésta y alguna otra norma. El acto administrativo debe ser protegido de toda anomalía que afecte su validez o eficacia.

Por otra parte no hay que olvidar que el acto administrativo, al igual que todo acto jurídico produce los efectos que el ordenamiento legal determina, ordenamiento que por supuesto, no debe contravenir las normas constitucionales.

Dentro de la doctrina jurídica se destaca la versión de que la posición de los particulares y de la administración pública frente al derecho, en cuanto a la eficacia de los actos en que intervienen, es totalmente diferente, por razón del carácter de los sujetos que los realizan.

En algunos casos, los sujetos se encuentran colocados en el mismo plano, como cuando intervienen solo particulares, o sólo entidades públicas. Otras ocasiones dichos sujetos ocupan distinto plano, por ejemplo, cuando en los actos intervienen particulares y entes públicos. En este caso es diverso el régimen jurídico de las relaciones nacidas de los actos de una y otra clase y diversos los efectos que ellos generan. En las relaciones jurídicas en que intervienen solo particulares, se rigen por disposiciones del derecho privado; aquellas en que intervienen solo entidades públicas, o éstas y particulares, se regulan ordinariamente por disposiciones de carácter público.⁽²⁹⁾

Todo acto administrativo válido es eficaz y ejecutorio cuando el ordenamiento aplicable reconoce a la administración pública la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios de ejecución forzosa, ésta ejecuta en forma forzosa, sobre el particular la resolución en caso de incumplimiento, como puede ser mediadas de apremio sobre el patrimonio o multa, según lo determinen las leyes.

Por lo que toca a la ejecutividad del acto podemos decir que este fenómeno consiste en la coercibilidad, esto es, la posibilidad de hacer cumplir, por la vía

de la fuerza institucional, los actos administrativos cuando el gobernado no los cumple, como ya habíamos asentado anteriormente.

Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo, por proceder de la administración, y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender de la decisión de la misma administración o de un orden jurisdiccional. Lo ejecutivo del acto administrativo quiere decir que se impone su cumplimiento. La cualidad de imponerse para pasar a materializarse es de donde proviene su fuerza ejecutiva.

Para el tratadista Hauriou, citado por Carlos H. Pareja el procedimiento ejecutivo es "el principal elemento del Derecho Administrativo que, en principio conduce, de oficio, a la ejecución de las propias decisiones de la autoridad por medio de sus propios agentes, extrajudicialmente".⁽³⁰⁾

Para dicho autor, lo ejecutivo del acto administrativo es pues, su ejecución de oficio por parte de la administración pública, ante el incumplimiento del obligado.

Con base en esta postura podemos sostener que la cualidad ejecutiva del acto administrativo encuentra su justificación, en primer término, en la superioridad, y, en consecuencia, en la urgencia de los intereses a que han de atender las entidades públicas, y en las garantías objetivas y subjetivas que rodean al acto, mismas que permiten afirmar una presunción de legitimidad.

De otra parte, mientras el particular que quiere imponer una pretensión contra la voluntad obligada haciéndose justicia, realiza siempre un acto contrario al derecho (molestia, violencia). El Estado posee un poder coercitivo como facultad jurídica, cuyo ejercicio se rodea de tales cautelas, por las normas que lo regulan. Por tanto la emisión del acto es la condición para que la administración ejecute, y, además, la fuente que determina, en cada caso concreto, la extensión de la ejecutoriedad de dicho acto". (31)

En su capítulo segundo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se ocupa de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo diciendo: artículo 9º.- el acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta".

No estarán en este caso las siguientes excepciones que la misma ley enumera en su artículo 10, en los siguientes términos:

1.- Los que otorguen un beneficio, licencia, permiso o autorización al interesado, en cuyo caso su cumplimiento será exigible a partir de la fecha de su emisión, de la certificación de su configuración tratándose de afirmativa ficta, o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, y

2.- Aquellos a través de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, en los términos de esta ley y demás disposiciones normativas aplicables. En este supuesto dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expida la administración pública del Distrito Federal.

Otras consideraciones sobre la eficacia y ejecutividad del acto administrativo lo contienen otros artículos como son:

Artículo 11.- Los actos administrativos de carácter general como decretos, acuerdos, circulares y otros de la misma naturaleza deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que produzcan efectos jurídicos, y en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Artículo 12.- Los actos administrativos que requieran de la aprobación de dependencias o entidades distintas de las que los emitan, en los términos de las normas aplicables, únicamente tendrán eficacia y ejecutividad una vez que se produzca dicha aprobación, y

Artículo 13.- El acto administrativo válido es ejecutivo, cuando el ordenamiento jurídico aplicable reconoce a la administración pública del Distrito Federal la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios de ejecución forzosa.

4. NULIDAD, ANULABILIDAD, REVOCACIÓN Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Un acto administrativo engendrado sin el cumplimiento de los requerimientos legales, indudablemente que tendrá que ser sujeto de medidas que tiendan, ya en el mundo de su eficacia, a impedir que pueda seguir surtiendo efectos, o sea, lo que la doctrina jurídica denomina ineficacia del acto administrativo.

El acto administrativo válido está apto y capacitado para producir efectos en el ámbito jurídico, sin que se presente pronunciamiento jurisdiccional en su contra. Ineficacia y nulidad constituyen dos cosas distintas, la primera se refiere a las irregularidades en el despliegue de la eficacia del acto, en tanto que la segunda a la calidad viciosa en la estructura del mismo.⁽³²⁾

Por lo que concierne a la nulidad del acto administrativo podemos afirmar que ésta se ha construido desprendiéndose de la doctrina de nulidad según el Derecho Civil.

Las reflexiones sobre el caso en derecho público han partido de la clasificación tripartita de las nulidades elaborada por los civilistas: inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa o anulabilidad. Sin embargo esta esquematización no logra satisfacer todas las necesidades que tiene el Estado para regular la validez de sus actos, toda vez que en éstos intervienen factores distintos de los que influyen entre particulares.

No obstante lo anterior, vamos a desarrollar, aunque de manera somera lo referente a las nulidades en materia administrativa.

Por principio hemos de admitir que la nulidad del acto administrativo se genera en el ámbito de su formación. Esto es, deben examinarse sus distintos elementos que lo componen frente a la norma que preside la integración de su validez para de ahí advertir o no alguna irregularidad invalidante que le prive de defectos.

En caso afirmativo, la resolución que se dicte declarará la nulidad del acto, sin poderse pronunciar sobre los daños ocasionados, ya que tal decisión no figura actualmente dentro de la competencia contenciosa administrativa.⁽³³⁾

La nulidad es entonces la sanción legal que se establece por la omisión de los requisitos y formalidades que las leyes prescriben para otorgar el valor al acto en cuestión.

Diremos que, aún cuando la teoría general, en especial la civilista, ha insistido en la observancia de la tesis de la existencia de las dos nulidades: la absoluta y la relativa o anulabilidad; siendo la primera de mayor lesividad, consistiendo en negocios que lesionan intereses de orden público, y la segunda, de menor entidad en que se omiten requisitos de menor importancia y que miran exclusivamente a intereses particulares; esta postura, como ya dijimos anteriormente, no encuadra en todo al asunto de la administración pública.

En la esfera administrativa es la misma administración pública la que tiene la facultad de declarar por sí misma la nulidad de las actuaciones de un expediente administrativo cuando se han cometido faltas en el procedimiento, evidente error material en el mismo, evidente contradicción entre los hechos del expediente y lo resuelto o cuando los acuerdos son ajenos a sus atribuciones o contienen infracción manifiesta de la ley.

Para ser más concreta: en Derecho Administrativo no existe, como en derecho civil, una teoría especial sobre nulidades. En principio, la nulidad de un acto administrativo no pueden declararla más que los jueces. Por ello, tales actos deben ser tenidos como válidos en tanto no sean anulados por éstos. Se trata de un principio de orden público que tiene.

No obstante hay que destacar que como la aplicación de actos administrativos solo pueden hacerla los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y no los particulares, ya que es a aquellos a quienes corresponde interpretar la constitucionalidad o legalidad de los actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado.

En derecho público la regla general es que toda nulidad es de orden público, es decir, absoluta; las nulidades relativas casi nunca ocurren, a causa de que esta clase de nulidades se ha establecido únicamente como una sanción a personas que obran con descuido de sus intereses propios; en tanto que la

administración obra siempre por motivos de interés general, cuya lesión no debe admitirse ni aún por descuido o negligencia.

No obstante, vamos a tratar lo de ambas nulidades para mejor comprensión de nuestro tema.

Así tenemos que los actos administrativos pueden, como los actos civiles, adolecer de vicios que los hagan inexistentes o nulos, absoluta o relativamente. Tales vicios pueden ser: la inconstitucionalidad, la ilegalidad y la inexistencia o lo que equiparamos con la nulidad absoluta. Analicemos cada uno de estos vicios de la manera siguiente:

Tocante a los vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, sólo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal corresponde anular los actos que de ellos adolezcan; los jueces comunes pueden dejarlos de aplicar si se trata de actos realizados por el gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria. Los particulares no podrán en ningún caso, oponerse al acto directamente alegando aquellas tachas.

No obstante, se dan casos en que un acto administrativo es tan anómalo que la resistencia de los particulares a cumplirlo es justificable, por ejemplo el caso de un acto "inexistente" como aquello en que un policía decide sobre la propiedad privada de un terreno, que como sabemos, es un asunto que sólo compete a los jueces comunes.

Ha sido controvertido este caso dentro de la doctrina puesto que una vez presentada este tipo de faltas se pensó que contra ellas, por ser inexistentes a todas luces, no podía tener lugar ni siquiera algún recurso interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues no se trata de actos propiamente administrativos, sino de delitos sancionados por la ley penal; lo que ocasiona que tales actos no podían ser suspendidos de inmediato aún cuando causaran perjuicios a los particulares; lo que motivó que se empleara como recurso la acción pública o la acción privada para anularlas, o excepción en la irregularidad, como un medio de defensa contra su ejecución por parte del subordinado.

Por lo que toca a la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal el concepto de nulidad lo registra en la fracción XXI del artículo 2 que dice: "nulidad es la declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos".

Más adelante, en el artículo 24, este mismo ordenamiento señala que: "la omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6º y 7º de esta ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo".

Además el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido y no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto.

La declaración de nulidad, según esta ley, producirá efectos retroactivos, haciendo la aclaración de que en el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas que correspondan al caso.

Después de analizar concienzudamente este texto legal sobre el tema de nulidad, Serra Rojas apunta que nuestra legislación administrativa no dispone de una teoría sistemática de las nulidades. Las soluciones han sido casuísticas y ocasionales, pues cada norma se encarga de fijar el alcance de la nulidad que comprende.⁽³⁴⁾

Por lo que respecta a la anulabilidad o, lo que los civilistas llaman nulidad relativa, el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal estatuye: "La omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo".

"El acto reconocido anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, y será subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido".

Haciendo un análisis de este texto de la ley podremos afirmar que en su exposición tiene semejanza con la postura civilista de la nulidad relativa, en el sentido de que adopta la subsanación como una técnica genérica de otorgamiento de validez que comprende, desde el punto de vista de su operancia, tanto un procedimiento administrativo o el sólo transcurso del tiempo en las condiciones prefijadas por el ordenamiento.

El texto se critica en el sentido de que se antoja un poco opuesto al principio de seguridad jurídica, ya que si bien establece una de las vías de saneamiento (que la autoridad se percate del hecho), también lo es de que no precisa el término dentro del cual podrá hacerlo efectivo.

De igual manera conviene señalar que el transcurso de un determinado plazo, contado a partir de la notificación del acto sin impugnación alguna por el interesado, produzca la convalidación de dicho pronunciamiento. Además es

importante señalar que la convalidación procede siempre que subsista íntegramente la identidad del contenido del acto que se pretende convalidar.

Revocación:

En lo que corresponde a la revocación del acto administrativo la fracción XXV del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la define diciendo que es "El acto emitido por la autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz que tendrá efectos sólo para el futuro, y emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original".

Tomando en cuenta este contexto legal podemos admitir que precisamente la revocación administrativa es "el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas e interés público, o de legalidad".

Con base en lo anterior podemos desglosar los principios que rigen la revocación administrativa, en la forma siguiente:

a).- Es un acto unilateral de la administración pública en el que no intervienen los particulares por no ser un medio de impugnación de tales actos,

- b).- Sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se conocen como de tracto sucesivo, es decir, permanentes, no instantáneos, salvo que éstos últimos aún no fuesen realizados.
- c).- Revocar no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino conforme a la competencia que establezcan expresamente las leyes,
- d).- La revocación no debe afectar derechos adquiridos por los particulares ya que con la retroactividad lesionaría inconstitucionalmente a éstos. La revocación debe tener efectos sólo para el futuro.
- e).- Debe realizarse por razones de oportunidad, técnicas o de interés público. Por ejemplo decretar la reducción de tarifas arancelarias como incentivo para la exportación, que debe ser en el momento conveniente y no cuando ya no sea necesario.⁽³⁵⁾

Por su parte, Carlos H. Pareja nos plantea el tema de la revocación administrativa en los siguientes términos:

La administración pública puede en cualquier tiempo, emitir actos administrativos que produzcan efectos, sin perjuicio de los efectos producidos por su vigencia. Sin embargo se deben destacar dos hipótesis:

a).- Si el acto es unilateral, no ha producido efectos contra terceros y, además es ilegal, inconstitucional o inexistente, la administración puede revocarlo, modificarlo o suspenderlo, en cuanto al vicio, en cualquier tiempo, aún sin petición de parte.

b).- Si el acto ha producido ya sus efectos, o es bilateral, dictado en interés de terceros, y se encuentra ya ejecutoriado, la administración ya no puede revocarlo; aún cuando esté viciado, porque sólo los jueces pueden decidir sobre la validez de tales actos.

Por lo tanto las reglas sobre la revocación podemos resumirlas de la manera siguiente:

a).- Un acto unilateral, que no ha producido efectos, no siendo reglamentario, no puede ser modificado por la administración sino dentro del término que la ley haya fijado para recurrir contra él, en el supuesto de que adoleciera de algún vicio; si no hay término, puede ser alterado en cualquier tiempo por la administración, salvo en sus efectos.

b).- Tratándose de resoluciones que den lugar a efectos civiles, se estará a los efectos del mayor plazo de que gozan las acciones siendo de resoluciones administrativas firmes.

c).- La revocación deberá realizarse mediante otro acto análogo y llenando los requisitos legales.

d).- La revocación, modificación o suspensión del acto debe expresarse explícitamente, porque no puede ser implícita.

e).- Cuando se trata de acto que ha definido, una situación jurídica concreta, sólo puede ser modificado, revocado o suspendido a petición de parte interesada, si la petición se hace dentro del término de la ejecutoria legal; vencido dicho término, el acto no puede ser alterado por la administración, aún cuando sea ilegal. (36)

En consecuencia podemos resumir que la administración no puede revocar los actos de su jurisdicción:

- a) Cuando éstos hayan causado estado, es decir contra los que no procede, en vía administrativa, recurso alguno,
- b) Cuando se trata de situaciones amparadas por un derecho adquirido de carácter administrativo, libre de términos y condición,
- c) Aquél acto que se contrae para resolver una cuestión de competencia; y

d) El acto administrativo que ha sido objeto de controversia judicial o contencioso-administrativo y ha sido objeto de sentencia.

Sobre el particular, en nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asentado jurisprudencia en el sentido de que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propios actos cuando afectan derechos de particulares. Por tanto, la autoridad administrativa, guiándose por el interés público mediante la autorización legal, puede revocar sus actos siempre que no lesione intereses jurídicos de particulares. No obstante, tratándose de actos defectuosos, el mismo alto tribunal ha resuelto que las autoridades administrativas pueden revocarlos a pesar de que se lesionen intereses de particulares.

Extinción del acto administrativo:

En lo que concierne a la extinción del acto administrativo tenemos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dice en su artículo 29 que dicho acto, de carácter individual, se extingue de pleno derecho o ipso iure, por cualquiera de las siguientes causas:

I.- El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;

II.- La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo para tal efecto.

III.- La realización de la condición resolutoria:

IV.- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste, y no cause perjuicio al interés público;

V.- La revocación por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o

VI.- La conclusión de su vigencia.

Con respecto a este tema de la extinción del acto administrativo, el prestigiado autor Acosta Romero lo desglosa de la forma siguiente:

El acto administrativo, dice, puede extinguirse por dos medios: normales y anormales, a saber.

a).- Los medios normales son aquellos en que la realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal. es decir, mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas y cada una de las operaciones materiales que requiere el cumplimiento de su objetivo o contenido.

Dicha realización puede llevarse a cabo ya sea a través de la misma administración o por conducto de los particulares. Los medios normales de extinción vienen siendo entonces:

- 1.- Cumplimiento voluntario por parte de la administración pública a través de sus órganos internos.
- 2.- Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- 3.- Cumplimiento de los efectos inmediatos, cuando el acto en si mismo entraña ejecución, que podría denominarse automática, o en caso de actos declarativos. y
- 4.- Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan esta modalidad, por ejemplo concesiones, permisos temporales, licencias, etc.

b).- Los medios anormales son, por su parte, los que hacen que el acto no culmine con el cumplimiento de su contenido, esto es, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Ellos son:

- 1.- Revocación administrativa.
- 2.- Rescisión.

3.- Prescripción.

4.- Caducidad.

5.- Término o condición.

6.- Renuncia de derechos.

7.- Irregularidades o ineficacias del acto administrativo y

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

A continuación, en que consiste cada una de estas causas:

Revocación administrativa.- Es el acto por virtud del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas de interés público o de legalidad. En la revocación no intervienen los particulares, pues no es un medio de impugnación de actos administrativos. Este tipo de revocación es unilateral, debe ser sobre actos de tracto sucesivo y no instantáneo y debe respetar los efectos ya producidos con anterioridad.

- **Rescisión.-** Facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o sea terminar con las obligaciones emanadas de ello, en caso de incumplimiento de algunas de las partes. Este medio sólo tiene lugar en tratándose de contratos o convenios administrativos.

Prescripción.- Consiste en la extinción de las obligaciones o derechos nacidos del acto administrativo por el simple transcurso del tiempo y de acuerdo como lo dispongan las leyes. Por ejemplo, en materia fiscal a los cinco años, en otros casos es variable, según lo señalen las leyes administrativas en particular.

Caducidad.- Se extingue el acto por la falta de cumplimiento de los requisitos señalados en la ley o en el acto administrativo para que se generen los efectos deseados en el ámbito del derecho.

Término y condición.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta que al presentarse puede suspender los efectos del acto (término suspensivo) o extinguirlos (término resolutorio o extintivo). La condición es un acontecimiento de realización incierta de cuya realización depende la suspensión de los efectos del acto (condición suspensiva) o su extinción (condición resolutoria o extintiva).

Renuncia de derechos.- Este modo anormal de extinguir el acto administrativo tiene su fundamento en la idea de que todo individuo tiene derecho a renunciar

ciertas prerrogativas o potestades, a través de una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha determinada dejando de hacer uso de ellas.

Por ejemplo, puede renunciar a una concesión, a una licencia o de algún permiso, inclusive algunos derechos personales, como la nacionalidad.

Para que tenga lugar este medio anormal de extinción se debe notificar a la autoridad por escrito para que ésta pueda resolver lo conducente con relación a los efectos de la renuncia, que se realice sobre actos de tracto sucesivo, o instantáneo sin aún no se realiza éste, y que se trate de actos que sean renunciables.

Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.- En este apartado se debe tomar en cuenta todo lo relacionado a las nulidades del acto administrativo que ya tratamos en el apartado anterior.

Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales y federales en materia de amparo.(37)

5. MEDIDAS DE VERIFICACIÓN Y RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) MEDIDAS DE VERIFICACION

Con el propósito de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dispone ciertas medidas de verificación, como las que a continuación enumeramos:

- a).- Se llevarán a cabo visitas de verificación, las que podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo. Dichas visitas se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalismo, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares (artículo 97).
- b).- Las visitas de verificación deberán ajustarse a los procedimientos y formalidades que establezca la ley (artículo 98).
- c).- Los verificadores deberán estar provistos de orden escrita, con firma autógrafa, expedida por la autoridad competente, en la que se precise el lugar o

zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, su alcance y sus fundamentos legales (artículo 99).

d).- El verificador deberá identificarse con credencial en que aparezca su fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para dicha función, así como exhibir la orden de verificación referida anteriormente, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, ocupante o encargado del establecimiento (artículo 101).

e).- Los propietarios, ocupantes, encargados o responsables del establecimiento en que se visita, estarán obligados a permitir el acceso a dicho lugar a los verificadores y darles todas las facilidades e informes que requieran para su desempeño (artículo 100).

En cuanto a las actas de verificación, dicha ley establece:

De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiera entendido la diligencia, dejándole copia aunque se hubiera negado a firmar, haciendo constar este hecho en el documento (artículo 102).

Dichas actas deberán contener:

I.- Nombre, denominación o razón social de visitado.

2.- La hora, día mes y año en que se inicie y concluye la diligencia.

3.- La calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, delegación y código postal en que se encuentre el lugar de la visita.

4.- Número y fecha del oficio de comisión que la motivó,

5.- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia,

6.- Nombre y domicilio de los que fungieron como testigos,

7.- Datos relativos a la actuación,

8.- Declaración del visitado, si lo desea, y

9.- Asentamiento de la razón correspondiente.

Un somero análisis sobre el tema nos lleva a considerar que en términos generales este es muy conciso y práctico, además operativo, sólo que en algunos requisitos faltan algunos detalles, como las características de los testigos y en qué condiciones se debe hacer la declaración del visitado.

B) RECURSO DE INCONFORMIDAD

Antes de proceder al estudio de este inciso, considero pertinente hacer una breve alusión a lo que se debe entender por la palabra recurso.

Al respecto la Enciclopedia Universal Diana nos dice:

Recurso m. Acción legal que puede emprender la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa acudiendo a la misma autoridad que la dictó o a otra superior para que la revoque.⁽³⁸⁾

El diccionario Jurídico Mexicano, por su parte define al recurso de la siguiente manera:

Recurso. Del latín "recursus" que significa "camino de vuelta", "de regreso" o "retomo". Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o tribunal de mayor jerarquía, y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada" .³⁹⁾

Por otra parte la doctrina jurídica distingue dentro del género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo Juez de la causa. Así tenemos los

recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano jerárquico superior por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas y, por otro lado, los procesos impugnativos, que son aquellos que conforman una resolución procesal autónoma, para combatir una determinación anterior generalmente administrativa, como es el caso del llamado proceso de lo contencioso administrativo.

De esta clasificación es de donde podemos ubicar la figura jurídica del recurso como medio de impugnación tan socorrida en el campo del derecho vigente, los autores han tenido la atinencia de dejar bien clara la diferencia entre el recurso contencioso y el recurso administrativo, diciendo que en el recurso contencioso la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y del particular que es el magistrado de la jurisdicción contencioso administrativa; contienden ambas partes y la administración no es Juez y parte como sucede en el recurso gubernativo.

Este último, o sea el recurso administrativo se caracteriza por estar sometido a la organización gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico, a quien se solicite enmiende o rectifique el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general.⁽⁴⁰⁾

engaño y despojo de personas, no familiarizadas con estos documentos y tramites, ya que al NO poder falsificar su huella digital se les otorga una seguridad adicional, y en su caso será más fácil identificar a la persona que realizo el ilícito.

XIV. LA HUELLA DIGITAL Y EL FISCO FEDERAL

Una vez aceptada la huella digital, como complemento a la transmisión o adquisición de la propiedad de bienes muebles e inmuebles, con las modalidades y requisitos que establece la ley, y ante fedatario publico en su caso, el fisco federal se vera beneficiado pues tendrá la certeza de quien debe pagar los impuestos que generen estas operaciones.

XV. LA HUELLA DIGITAL Y EL VOTO CIUDADANO

Utilizando la huella digital como control para las votaciones de elección popular, se tendrían unas elecciones limpias sin riesgo a fraude electoral, pues al quedar registrada la huella digital del votante este ya no podrá hacer una segunda votación.

En caso que pudiera violar el sistema, quedaria registrada su huella digital dos veces, con lo que se podría anular la votación de su partido.

XVI LA HUELLA DIGITAL Y EL CURP

El Registro Nacional de Población, que proporciona la Clave Unica de Registro de Población, CURP clave que se otorga a todos los mexicanos que viven en el territorio nacional así como a los mexicanos que residen en el extranjero, esta destacada labor y esfuerzo del gobierno federal hace por dotar de un documento de identificación a los mexicanos resulta incompleta pues al carecer de fotografia del interesado y la impresión de su huella digital, resulta incompleta por los que consideramos que estos elementos deben integrarse a la CURP.

XVII. LA HUELLA DIGITAL Y EL INSTITUTO NACIONAL MIGRACIÓN

La huella digital y el Instituto Nacional de Migración este instituto tiene una labor muy importante pues controla el trafico de extranjeros en México y mexicanos en el extranjero por lo que en combinación con el Registro Nacional de Población y el Instituto Federal Electoral deben ser una base de datos muy sólida para el Registro Nacional de huellas digitales.

de la ley, y los particulares tienen derecho a que los organismos administrativos se sujetan a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto. Correlativamente es también una obligación para el personal administrativo mantener el principio de legalidad.

La idea del establecimiento de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y estos obedecen a causas diversas, que provocan perjuicios, tanto al particular agraviado como al interés general.

De sobra sabemos que la administración pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso y no siempre idóneo. Son incontables los casos de agentes del poder público que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente. En ocasiones pensamos que hace falta una ley administrativa o la que existe es de difícil interpretación o su sentido se desvia con frecuencia. Por ello son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males, como es el caso del recurso administrativo que permite al poder público revisar sus actos a instancias del particular que se siente agraviado con una fallida resolución administrativa.

Por tales razones sería inconcebible la administración de un Estado de derecho sin la existencia de recursos de este tipo, que son medios jurídicos que en definitiva contribuyen a mantener la legalidad dentro de la administración pública. Por lo que nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador

acepte que tales resoluciones que agravian al particular, puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, como los medios previstos y regulados por la ley, que son los recursos administrativos.

El destacado tratadista Carrillo Flores va más allá al exponer su tesis de la "autotulela administrativa", diciendo que es tan importante la creación de este instrumento de impugnación que aun cuando el inferior dejare de utilizarlo ante una injusticia administrativa, la autoridad misma tiene el deber de enmendar la inexacta aplicación de la ley que hubiera hecho la autoridad administrativa inferior, por el sólo hecho de la inconformidad del afectado.⁽⁴⁴⁾

De esa manera, una vez expuestos los fundamentos que justifican la aplicación de los recursos administrativos, procedemos a ver cómo regula nuestra legislación esta figura jurídica.

Para la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en los recursos administrativos el poder público no actúa como parte, ni participa en procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar se ha ajustado a la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional, y sin intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos.

La interposición del recurso administrativo requiere de los siguientes elementos:

- 1.- Una resolución administrativa, base para la impugnación por medio del recurso.
- 2.- Ella debe afectar un interés o un derecho del particular.
- 3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso,
- 4.- Un plazo para la interposición del recurso,
- 5.- Requisitos de forma para la protección del interés general,
- 6.- Procedimiento adecuado para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto, y
- 7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

En cuanto a los principales recursos en nuestra doctrina jurídica tenemos dos, que son:

T.- El de reconsideración o revocación administrativa y

2.- El recurso de revisión o jerárquico.

El recurso de reconsideración es el derecho que tiene un particular para solicitar de la autoridad que dictó una resolución, la modifique o la reconsidere por afectar un derecho subjetivo, o simplemente lo deje sin efecto.

El de revisión o jerárquico es el que se interpone ante la autoridad superior, aunque igualmente puede hablarse de recurso jerárquico aunque no haya relación de jerarquía entre quien decida primero y la autoridad que deba conocer el recurso, si por ley se establece que la segunda tiene la facultad de revisar y derogar los actos del primero.

Es ya oportuno ocuparnos del recurso de inconformidad partiendo de la base de que si se crea un recurso en un reglamento administrativo no puede exigirse su agotamiento previo para el ejercicio de una acción jurisdiccional, pues tal cosa sería inconstitucional. En todo caso, lo más conveniente sería declarar optativa su interposición, de tal manera que no se limiten los derechos de los gobernados a una debida defensa.

En cuanto a los tres recursos mencionados la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dispone:

El recurso de reclamación debe interponerse dentro de los tres días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación respectiva. Procede ante la sala regional en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitiera o desechara el sobreseimiento del juicio o rechazara la intervención del coadyuvante o del tercero. Interpuesto el recurso, habrá de correrse traslado a la contraparte para que dentro del término de cinco días exprese lo que a su derecho importe, y hecho lo anterior, dentro de un término también de cinco días, habrá de dictarse resolución.

El recurso de queja, procede cuando se alegue incumplimiento de sentencia firme, por una sola vez, y deberá interponerse ante la sala regional que corresponda, por escrito dirigido al Presidente del tribunal, o directamente ante éste, dentro del término de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

El recurso de revisión es el interpuesto dentro del término de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación y deberá hacerse valer ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda por resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento o por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten defensas del recurrente y trasciendan al resultado del fallo, o por violaciones cometidas dentro de las propias resoluciones, cuando la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su emisión.

Sin embargo el recurso de inconformidad no está contemplado textualmente en dicho numeral, sino que se advierte su presencia en el párrafo tercero del artículo 105 de la citada Ley de Amparo, en los términos siguientes:

“Cuando la parte interesada estuviere inconforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente, de otro modo ésta se tendrá por consentida”.

El incidente de inejecución o incumplimiento procede cuando la responsable ha sido omisa o utiliza prácticas dilatorias para evitar el cumplimiento de la ejecutoria, es decir, que hay un desacato total y absoluto, por lo que la Ley de Amparo en su artículo 105 párrafo primero y segundo dicta las bases del procedimiento para tramitarlo.

En cambio en el recurso de inconformidad encontramos que la autoridad responsable ya cumplió con la ejecutoria, cumplimiento al que recae un auto, mismo en el que estima que dichas autoridades han cumplido con la ejecutoria que es notificada a la parte interesada que generalmente es el quejoso y para que manifieste lo que a su interés convenga. Por ello el párrafo tercero del artículo 105 de la citada Ley de Amparo menciona que cuando no estuviere conforme con la resolución y se tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que dicha

petición sea presentada dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente.

En este tipo de situaciones vemos que la autoridad dio cabal cumplimiento a la ejecutoria en sus términos y alcances que fue dictada, sin embargo la parte interesada no está conforme con dicho cumplimiento por considerar que lesiona sus intereses o por alguna otra causa; argumentos que obviamente consideramos deberá exponer en su escrito de inconformidad, ya que no bastaría con la manifestación lisa y llana de inconformidad.

Un claro ejemplo de este tipo de recurso sería cuando la autoridad responsable es condenada a pagar los salarios caídos del trabajador, desde el momento de su despido injustificado hasta el día en que sea legalmente reinstalado en su empleo.

En este caso, efectivamente la autoridad cumple pagando la cantidad que resulte y a la que fue condenada, sin embargo pretende pagar con bonos o certificados o con algún otro documento crediticio, situación con la que el interesado no está conforme, pudiendo por lo tanto interponer el recurso a que se refiere el artículo 105 de la citada Ley de Amparo, o sea el de inconformidad.

Por lo que respecta a los recursos de inconformidad en el procedimiento administrativo, comenzaremos por apuntar lo que en nuestro derecho debe entenderse por recurso administrativo:

“Los recursos administrativos son medios por los cuales se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva, si procede, confirmarlo, modificarlo o anularlo.”⁽⁴⁵⁾

“Medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o interés por un acto administrativo determinado, para obtener revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”⁽⁴⁶⁾

Con estas definiciones podemos advertir que los recursos administrativos sí son realmente los medios de defensa con que cuenta el administrado para oponerse ante los actos irregulares de la administración para lograr que se corrijan a su favor.

Como se sabe la administración pública representa y gestiona los intereses de la colectividad, y estos intereses pueden llegar a encontrarse en conflicto con los derechos subjetivos de los particulares quienes resultan afectados por tales determinaciones y como medios para la defensa de sus derechos que estimen lesiones pueden acudir ante los tribunales reclamando protección.

A esto es a lo que en pocas palabras podemos denominar "recurso de inconformidad dentro del procedimiento administrativo."

Para ser más precisos en nuestra exposición es oportuno aclarar que los recursos administrativos no son siempre de inconformidad, ya que en ciertos casos, cuando la posibilidad de lesión al interés público no es tan evidente, o cuando la lesión puede ser paralizada en sus mismos comienzos, es la misma administración la que debe acudir a los tribunales para pedir la revocación de sus actos creadores de derechos subjetivos a favor del administrado. A esta modalidad es la que Carrillo Flores llama acertadamente auto-tutela administrativa.

Para entrar más en materia diremos entonces que para que tenga lugar el recurso administrativo, en este caso, de inconformidad se debe suponer la vigencia de una ley que conceda la existencia de una decisión impugnada, de una impugnación por persona a quien el derecho positivo reconozca como interesado. La impugnación debe hacerse ante una autoridad del ramo administrativo y que dicha autoridad provea sobre el fondo de la controversia.

Doctrinariamente existen dos tipos de recursos que son: el que se interpone ante la misma autoridad que dictó el fallo, conocido como de oposición o de reconsideración o inconformidad, que tiene lugar en el caso de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, título de este trabajo. El otro

es el que se interpone ante una autoridad de mayor rango conocido como recurso jerárquico.

En términos generales podemos señalar como requisitos para que se realice un recurso administrativo los siguientes:

- a).- Que haya un interesado,
- b).- Que la operación se haga por escrito,
- c).- Que se señale el plazo para la ejecución del recurso,
- d).- Determinación de la autoridad ante la que se interpone,
- e).- Cumplir con los requisitos de forma y elementos,
- f).- Tipo de procedimiento que habrá de seguirse para su realización.

Una vez expuesto lo anterior considero pertinente incluir lo que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dispone en torno al recurso de inconformidad, en los siguientes artículos:

108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad

previsto en esta ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido,

109.- El término para interponer el recurso de inconformidad será de 15 días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución,

110.- El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución,

111.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad el interesado deberá cumplir con los requisitos que esta ley establece:

1.- Mención del órgano administrativo ante el que se dirige,

2.- Nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos,

3.- Precisar el acto o resolución administrativo que se impugna así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ella,

4.- Señalar la autoridad emisora de la resolución recurrida.

5.- Describir los hechos o antecedentes de dicha resolución.

6.- Anotar los agravios que le hubiere causado así como los argumentos de derechos en contra de la resolución recurrida.

7.- Ofrecer la pruebas conforme a los hechos que se alegan en el documento.

Además de estos requisitos legales, dicho ordenamiento estipula que el recurso de inconformidad deberá ser acompañado de los documentos que amparen dicha solicitud o recurso ante la autoridad que se menciona, y que son:

a).- Documento que acredite la personalidad del promovente,

b).- Documento en que conste el acto recurrido,

c).- Constancia de notificación del acto que se impugna,

d).- Las pruebas que se acompañen al respecto.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

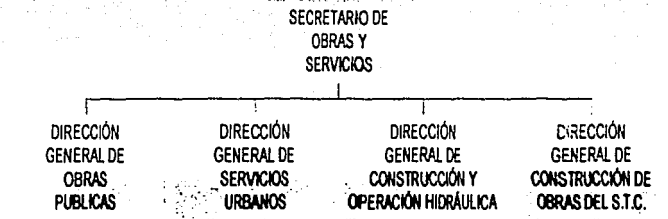
- 17 Garcia Maynez, Op Cit., Pág 184
- 18 Báez Martínez, Op Cit., pag 110
- 19 H. Pareja, Carlos, Op Cit., Págs 351 y 352
- 20 Jara Cristi, Manuel, Op Cit., Págs. 130 y 131
- 21 Idem
- 22 Idem
- 23 Báez Martínez, Roberto, Op. Cit., pág 110.
- 24 Jara Cristi, Manuel, Op. Cit., Pág. 1133 y 134.
- 25 Fraga, Gabino; Op. Cit., Pág. 269 a 304.
- 26 Acosta Romero, Miguel; Op. Cit., Pág. 615 y 619.
- 27 Jara Cristi, Manuel; Op. Cit., Pág. 120 y 121.
- 28 Santofimio, Jaime Orlando; Acto Administrativo; Procedimiento, Eficacia y Validez, Universidad Externado de Colombia 1994, Págs. 41 a 48.
- 29 Ibidem, Pág. 126.
- 30 H. Pareja, Carlos, Curso de Derecho Administrativo Editorial El Escolar, Bogota 1939, Pág. 350.
- 31 Jara Cristi, Manuel; Op. Cit., Págs. 118 y 119.
- 32 Márquez González, José Antonio; Tesis Doctoral sobre la Teoría de la Ineficacia, Pág. 13.
- 33 Ortiz Reyes, Gabriel; Observaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México 1996, Pág. 354.
- 34 Serra Rojas, Andrés; Op. Cit., Pág. 341.
- 35 Acosta Romero, Miguel; Op. Cit., Pág. 660 y 661.

- 36 H Pareja, Carlos, Op Cit., Págs 372
- 37 Acosta Romero, Miguel, Op Cit. Págs 659 a 663.
- 38 Enciclopedia Universal Diana, Ediciones Danae, S. A 1980, Pág 1771
- 39 Diccionario Jurídico Mexicano, Op Cit., Págs 359 y 360
- 40 Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 1067
- 41 Fraga, Gabino, Op Cit., Pág 433
- 42 Pérez de Leon, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa México 1992, Pág 262
- 43 Marienhoff, Miguel S.; Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1975, Pág 671
- 44 Carrillo Flores, Antonio; La Defensa de los Particulares Frente a la Administración, México 1939, Pág. 114.
- 45 Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., pág 2702 a 2705.
- 46 Idem.

CAPÍTULO III

FUNDAMENTOS LEGALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA

1. SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS.



Atento a lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la administración pública del Distrito Federal a la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de los asuntos relativos a obras públicas, servicios urbanos, construcción y operación hidráulica, proyectos de construcción del sistema de transporte colectivo, obras y proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable a la población, tal como se muestra en el recuadro.

Otras atribuciones de la citada secretaría son plantear, organizar, normar la ejecución de obras y prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado. La mencionada secretaría se integra por distintas direcciones generales, entre las cuales cabe nombrar a la Dirección General de Obras Públicas, encargada de la construcción de todas las obras públicas acorde al programa anual elaborado en coordinación con las autoridades competentes; la Dirección General de Servicios Urbanos, que se encarga de todo lo relacionado con el alumbrado público y todos aquellos elementos que determinan la funcionalidad de la imagen urbana; la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, a la que corresponde elaborar y actualizar los programas de abastecimiento de la red hidráulica, la construcción y supervisión de las obras de los sistemas de agua potable, así como el suministro de ésta a todo el Distrito Federal. Dicha unidad administrativa se divide en distintas direcciones, conforme al organigrama que explico en el punto tres del presente capítulo:

2. DECRETO DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA.

En 1978 hace su aparición la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, encargada del aprovisionamiento y distribución del agua potable y el desalojo de aguas residuales en el Distrito Federal.

Esta dependencia gubernamental debe su creación al programa integral de planeación del Distrito Federal que junto con el plan hidráulico del Distrito Federal fijaron las prioridades, objetivos y metas en materia de servicios públicos básicos, como del ramo de agua y drenaje en esta comunidad.

Con el propósito de optimizar sus funciones, el nuevo organismo público requirió de una organización administrativa sustentable y funcional que fijara con firmeza las responsabilidades de los órganos encargados de la planeación, operación, conservación y administración del sistema hidráulico en el ámbito de la gran ciudad, motivo por el cual se dispuso expedir el siguiente decreto:

PRIMERO.- Se fusionan en un solo órgano la Dirección General de Obras Hidráulicas y la Dirección General de Aguas y Saneamiento.

SEGUNDO.- El nuevo órgano se denominará Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

En la Gaceta Oficial del entonces Departamento del Distrito Federal, de fecha 15 de agosto de 1994 se detallaron específicamente los diversos aspectos en que se deben desarrollar las actividades de esta dependencia, que son:

- Formular, actualizar y controlar el desarrollo del programa de operación hidráulica del Distrito Federal, así como los estudios y proyectos de aprovisionamiento de agua potable y reaprovechamiento de aguas

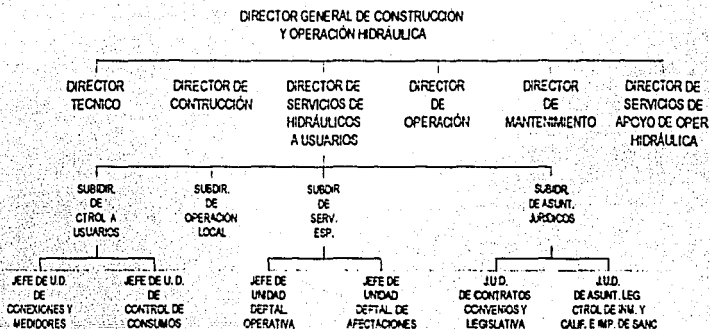
residuales, construyendo y conservando las obras de infraestructura hidráulica y de drenaje que requiere la ciudad, en coordinación con las autoridades competentes

- Operar y conservar los sistemas de aprovechamiento y distribución de agua potable y alcantarillado del Distrito Federal así como supervisar y vigilar el funcionamiento de los mismos.
- Proyectar y ejecutar obras de prevención y control de inundaciones, hundimientos y movimientos de suelo, cuando éstos sean de tipo hidráulico.
- Establecer las normas y especificaciones a que deben sujetarse las obras y servicios hidráulicos del Departamento del Distrito Federal y coordinarse con las dependencias de la administración pública federal que tengan incidencia en materia hidráulica.
- Asignar y calificar las sanciones a los usuarios que hagan mal uso de la red de agua potable y alcantarillado.
- Autorizar y supervisar las conexiones del sistema de agua potable del Distrito Federal, así como la construcción y conservación de pozos y manantiales, ampliando y mejorando los sistemas de agua potable del Distrito Federal.

- Establecer coordinación con la comisión nacional del agua y con la secretaria general adjunta de coordinación metropolitana, para desarrollar acciones conjuntas con los municipios y estados circunvecinos al Distrito Federal, en materia hidráulica.
- Planear, instrumentar y coordinar las acciones que conduzcan a lograr el uso eficiente del agua potable en el Distrito Federal.

Para poder cristalizar tales logros en materia hidráulica, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica recibe la participación de otras leyes o reglamentos que de manera concomitante influyan en su consecución. Estos son; entre otros, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero, el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje del Distrito Federal, cuyos contenidos desglosamos a continuación:

3. DIRECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA.



Tales Direcciones Generales son: la Técnica, de Construcción, de Servicios Hidráulicos a Usuarios, de Operación, de Mantenimiento y la de Servicios de Apoyo a la Operación Hidráulica.

La Dirección de Servicios Hidráulicos a Usuarios que como su nombre lo indica, le corresponde el otorgamiento de dichos servicios, así como la implementación de las sanciones que se tengan que imponer en caso de incurrir en alguna infracción. Dicha dirección cuenta con tres Subdirecciones,

la primera se llama de Control a Usuarios que a su vez se subdivide en la Unidad de Conexiones y Medidores, encargada de la instalación de los mismos. Además de otra Unidad Departamental de Control de Consumos en la que se lleva a cabo el registro del consumo del vital líquido.

La segunda Subdirección es la de Servicios Especiales, integrada a su vez en la Unidad Departamental Operativa y la Unidad Departamental de Afectaciones, destinada a la realización de los planos para la localización de pozos o construcción de los mismos.

Y la tercera Subdirección es la Jurídica que a su vez está integrada por la Unidad Departamental de Contratos, Convenios y Legislación en donde se elaboran los mismos para la dotación de líquido o se revisan los ya celebrados con el mismo fin, dentro de ésta misma dirección se encuentran ubicadas las Unidades Departamentales de Asuntos Legales, Control de Inmuebles y Calificación e Imposición de Sanciones, en la primera se encargan de ventilar todos los juicios en los que interviene la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, en la segunda se ejecutan todos los tramites tendientes a la devolución o predios que le corresponden a dicha Dirección, así como los tramites para la regularización de las invasiones a zonas federales y, en la última oficina donde se sanciona a los usuarios cuando incurrn en alguna falta por el desperdicio del agua por no contar con las instalaciones hidráulicas reglamentarias y arrojan descargas agresivas a la red, entre otras infracciones que cometen.

En las demás, la Dirección Técnica es en donde se realizan los planos de la forma en que quedara el drenaje, en coordinación con la Dirección de Construcción que es la encargada de llevar a cabo la instalación de todo lo necesario para la construcción del drenaje; la Dirección de Operación es la encargada de realizar todos los cálculos aritméticos necesarios para la construcción del drenaje, lumbreras, albañales y todo lo que constituye la red hidráulica; la Dirección de Mantenimiento se encarga de revisar que todas las instalaciones hidráulicas funcionen correctamente y la Dirección de Servicios de Apoyo que se encarga de ayudar a las demás direcciones en el desempeño de sus funciones.

4. FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Al tenor de la fracción V del artículo 122 Constitucional se enumeran las facultades de la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a grandes rasgos son las siguientes:

1. Expedir su ley orgánica.
2. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal,

3. Revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.
4. Nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
5. Expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
6. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal,
7. Legislar en materia de administración pública, su régimen interno y de procedimientos administrativos,
8. Legislar en materia Civil, Penal, Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Defensoría de Oficio, Notariado y Registro Público de la Propiedad y de Comercio,
9. Normar la Protección Civil, Justicia Cívica y gobierno,
10. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos,

11. Expedir Normas sobre Formato Económico y Protección al Empleo, Desarrollo Agropecuario, Establecimientos Mercantiles, Espectáculos Públicos, Formato Cultural Cívico y Deportivo, y Función Social Educativo.
12. Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales Judiciales del Fuero Común en el Distrito Federal, incluyendo lo relativo a las responsabilidades de los servicios públicos de dichos órganos.
13. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
14. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, y
15. Las demás que se le confieran expresamente en esta constitución.

5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Según el artículo 59 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal corresponde a la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica:

- 1.- Elaborar y actualizar los programas relativos a la materia hidráulica, así como realizar estudios, proyectos e investigaciones relacionadas con ésta.
- 2.- Construir y supervisar las obras de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reaprovechamiento de aguas residuales.
- 3.- Operar, conservar, mejorar, controlar y vigilar los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reaprovechamiento de aguas residuales, así como expedir las autorizaciones para el uso de las redes de agua y drenaje.
- 4.- Dictar y vigilar la aplicación de las políticas de extracción de las fuentes de abastecimiento y recarga de acuíferos, competencia del Distrito Federal,
- 5.- Fijar las normas y especificaciones a que deberán sujetarse las obras y servicios públicos a cargo de la administración pública,
- 6.- Con fundamento en las políticas relativas, establecer las normas para la prestación de servicios hidráulicos por los órganos político administrativos y conformar con los titulares de las unidades administrativas competentes una comisión que propicie la coordinación entre los programas sectorial y delegacionales, atendiendo a las políticas de gobierno como a las disponibilidades presupuestales,

7.- En apoyo a las unidades administrativas competentes y a los órganos político administrativos, dictaminar y, en su caso, otorgar la factibilidad de prestación de servicios hidráulicos para los proyectos de nuevas edificaciones.

8.- Substanciar el procedimiento e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los particulares por el mal uso de los sistemas de agua potable, drenaje, tratamiento y reaprovechamiento de aguas residuales.

9.- Substanciar el procedimiento e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los particulares por el uso irracional del agua potable.

10.- Establecer políticas y normas en materia de ahorro, tratamiento y reaprovechamiento de agua para el Distrito Federal en coordinación con las autoridades competentes,

11.- Establecer las políticas en materia hidráulica en coordinación con la federación, estados y municipios,

12.- Emitir opinión en coordinación con las autoridades competentes sobre la determinación de tarifas para el cobro de agua potable, agua residual tratada y descargas de aguas residuales,

13.- Autorizar y supervisar las obras hidráulicas construidas por particulares y vigilar su correcta operación, y

14.- Apoyar las unidades administrativas competentes en la integración de los programas de desarrollo urbano, procurando la incorporación de ellos, de procesos y consideraciones técnicas que sustenten el estudio de factibilidad para la prestación de servicios de agua potable y drenaje.

6. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento señala la forma en que debe organizarse la administración pública del Distrito Federal, razón por la cual he considerado pertinente incluirlo como punto referente en el presente trabajo a efecto de ubicar en la pirámide jurídica a la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, tema que nos ocupa.

Específicamente en su artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que mediante la organización administrativa del Distrito Federal se logra la integración y estructura de los órganos y unidades administrativas como es el caso de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, dependencias o entidades paraestatales, la demarcación territorial de éstos, como autonomía funcional, así como lo contempla La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Por otra parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece también el derecho de los habitantes de la metrópoli a la protección de las leyes.

reglamentos, etc. Así como utilizar los bienes de uso común, que en este caso es el del agua y drenaje, en los términos por él estipulados.

7. REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Como su nombre lo indica, este cuerpo legal tiene como tarea vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones alusivas a la prestación de servicios públicos, haciendo hincapié en la tesis de que si bien el ciudadano tiene el derecho a usufructuar los servicios que brinda el Estado, de la misma manera tiene la obligación de sujetarse a las limitaciones que en dicha materia señalan las leyes.

Consecuentemente, este ordenamiento ejerce, por decirlo así, labores de control y vigilancia en la provisión de servicios públicos.

Antes de la expedición del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, las facultades de vigilancia a que nos referimos estaban conferidas a las Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica con facultades basadas únicamente en el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje en el Distrito Federal en donde se marcaban los pasos a seguir para brindar dicho servicio a la comunidad. Sin embargo, en vista de que dicho reglamento no observaba el mínimo de requisitos de legalidad para el caso y

además de su deficiencia en materia de recursos humanos, ya que al frente fungía como Subdirector de Área un individuo con amplias facultades para emitir el acto administrativo (orden de inspección), lo que daba pie a que sus actuaciones fueran impugnadas constantemente por los ciudadanos a través del recurso de inconformidad o juicio de nulidad.

Ante tal irregularidad el legislador optó por aprobar lo que hoy se conoce como Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que señala de manera estricta los requisitos necesarios para el debido control de la prestación de servicios de agua y drenaje en esta ciudad capital. Por ejemplo, establece dos tipos de verificaciones: ordinarias y extraordinarias, apuntando como requisitos de las últimas, que a).- Debe mediar denuncia escrita presentada por particular ante dependencia competente, en este caso, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica; b).- Que mediante otra autoridad la dependencia (unidad administrativa competente) tenga conocimiento de algún ilícito por medio de otra autoridad; c).- Que la autoridad competente se percate de la existencia de irregularidades al momento de presentar la documentación para obtener las autorizaciones, licencias o permisos para la instalación correspondiente; y d).- Cuando la autoridad tenga conocimiento de peligro para la salud o el medio ambiente.

Con base en lo anterior este reglamento dispone que una vez recibida la denuncia la autoridad determinará si procede o no realizar la visita de verificación y, de ser el caso, expedir la orden correspondiente, la que deberá

estar debidamente fundada y requisitada, especificando los objetivos, así como la designación del funcionario encargado de tal misión, la que deberá practicar en el término de 24 horas a partir del día y la hora de su expedición.

El mismo reglamento previene que si por alguna causa el verificador no encontrara al visitado en el lugar señalado para el caso, dejará citatorio señalando su presencia en dicho lugar en la hora y día en que así sucedió, deberá además hacer constar en dicho citatorio el nombre de la autoridad que ordena la verificación, la fecha y la hora en que se practicará la verificación al día hábil siguiente y la advertencia de que si no atiende tales disposiciones, la visita de verificación se practicará con cualquier persona que se encuentre en ese momento en el domicilio citado, y por último nombre y firma de quien hubiera recibido el citatorio ante la ausencia del titular.

Señala además este reglamento que durante la visita de verificación, el verificador designado deberá identificarse con credencial expedida a su favor por parte de la autoridad administrativa correspondiente, de la misma forma solicitar la designación de dos personas que deben fungir como testigos durante el desarrollo de la diligencia, por su parte la persona con quien se entienda la visita deberá acreditarse ante el verificador, así como proporcionar todos los documentos que éste le solicite y permitir el acceso a las instalaciones hidráulicas a petición del verificador. El visitado, por su lado, tiene derecho a corroborar la autenticidad de la información contenida en la orden de visita; formular las observaciones que respecto a ésta considere

necesario y cerciorarse que queden debidamente asentadas en el acta que se instrumente sobre la visita, así como y exigir copia de la misma para efecto de evitar responsabilidades posteriores en relación a ese asunto.

Una vez levantada el acta a que nos referimos, la firmarán las personas que fungieron como testigos, extendiendo una copia de ella al visitado.

El reglamento que analizamos puntualiza que en caso de ser imposible la realización de la visita o se obstaculice su consumación, el verificador rendirá un informe sobre dicha eventualidad haciéndolo del conocimiento del superior jerárquico, quien determinará sobre la sanción que corresponde al caso, sin menoscabo de que posteriormente ordenará una nueva visita auxiliándose de la fuerza pública.

Más si la visita se llevó a cabo exitosamente, el verificador dará cuenta de ella al superior jerárquico, quien una vez teniendo en su poder la documentación respectiva, procederá a su calificación verificando si la persona física o moral de que se trate cumplió con las normas en materia de agua y drenaje conforme lo marcan las leyes, comprobará por tanto, si en la diligencia practicada se siguieron las formalidades legales, como por ejemplo, si el verificador se identificó ante el usuario, si se presentaron al acto los testigos que se mencionan en el acta y si firmaron al calce: si el visitado acreditó su personalidad ante el verificador y le hizo entrega de los documentos que

amparan el uso de los servicios de agua, drenaje y agua residual, conforme al reglamento en vigor.

En caso de alguna irregularidad en el evento la autoridad que ordenó la visita de verificación iniciará el procedimiento administrativo con carácter sumario, esto es, citará al usuario para que en una sola comparecencia se le otorgue el beneficio de audiencia, se ofrezcan pruebas, se desahoguen alegatos, procediéndose a emitir la resolución que en derecho proceda. No obstante, la Ley de Procedimiento Administrativo señala que la autoridad fijará la fecha y hora para la celebración de la audiencia, que deberá ser dentro de los tres días siguientes a la comparecencia de éste para el caso de que se requiera el ofrecimiento de pruebas.

Para finalizar diremos que la verificación también se puede realizar a solicitud del mismo usuario ante la autoridad administrativa, que en este caso es la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. Cuando el interesado requiera de algún servicio hidráulico como la instalación de una toma de agua, la autoridad procederá a realizar una inspección dentro de los tres días hábiles siguientes, para constatar la validez de los documentos que el usuario exhiba, ya que pudiera presentarse el caso de que solicitara una toma de 13 cm. de diámetro y al llevarse a cabo la inspección se encontrará que el interesado tuviera instalada una toma de 19 cm. de diámetro, lo que haría suponer que la toma es clandestina, siendo reportada por el verificador ante la autoridad.

Por último diremos que por lo que toca a las visitas ordinarias que mencionamos al principio, estas se realizan en base a un sistema de verificación empresarial, que únicamente lo llevan a cabo las delegaciones políticas del Distrito Federal.

8. REGLAMENTO DEL SERVICIO DE AGUA Y DRENAJE PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Sin duda que todos los ordenamientos hasta aquí mencionados son indispensables para que la unidad administrativa que tratamos cumpla fielmente con sus funciones, mas sin embargo el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal es de suma trascendencia para la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica toda vez que establece los lineamientos a seguir para llevarse a cabo la prestación de dicho servicio.

En este documento se consigna que es deber ineludible del gobierno construir y supervisar las obras para el eficiente suministro de agua potable a la población, ya fuera mediante concesiones o por medio de pipas, así como conservar y mantener el funcionamiento óptimo de los sistemas de agua y drenaje. Todo ello por conducto de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

Según este reglamento las funciones de inspección las ejercerá a través de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, por conducto de sus unidades administrativas tal y como lo previenen las leyes de la materia. Tal es el caso de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, a través de la cual se cuida el consumo de agua de que dispone el gobierno del Distrito Federal conforme al siguiente orden: primeramente para uso doméstico y unidades hospitalarias, después para servicios urbanos, industria, comercio, agricultura, abrevaderos de ganado, usos creativos y otros, limitándose estos últimos en caso de escasez del líquido.

También se señala que para tener un control de la cantidad de agua que requiere la gran ciudad se instalan tomas en varias colonias previa su autorización oficial en caso de giros mercantiles, o en caso de solicitud de instalación de toma de agua potable, previos los trámites necesarios para dicha instalación. En caso de observar alguna irregularidad (desperdiciar el agua o no reparar a tiempo sus instalaciones hidráulicas, vertir descargas agresivas a la red hidráulica, etc.) estos casos serán reportados a la autoridad correspondiente la que girará la orden de verificación para dar inicio al procedimiento administrativo en contra del infractor.

Para el caso debemos diferenciar entre un trámite administrativo y un procedimiento administrativo que son virtualmente distintos. El primero se inicia cuando el usuario solicita algún servicio hidráulico, como por ejemplo cuando se pide la conexión al drenaje o el suministro de agua doméstica. En

cambio el segundo procede cuando los usuarios cometen alguna infracción en el uso de la red hidráulica como son las descargas agresivas a la red.

La ley previene que las solicitudes hidráulicas sólo las podrán promover los propietarios o poseedores, incluyendo a los titulares en caso de giros mercantiles.

Consideramos que hace falta informar a los usuarios de las infracciones y las sanciones a que se hacen acreedores para el caso de que desperdicien el agua. Muchos de ellos lo ignoran, por ejemplo en el caso de mantener en buen estado sus instalaciones hidráulicas interiores a fin de evitar dicho desperdicio. Una circunstancia muy importante para el usuario es que al momento de tomar posesión de un predio que cuente con derivaciones que partan de dicho predio o lo beneficien, en tal caso están obligados a ponerlo al conocimiento de la autoridad para los efectos legales que correspondan, dentro de los 3 días hábiles a partir de su existencia, ello con el fin de evitar responsabilidades posteriores.

Al recibir la solicitud de una derivación, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica ordenará la inspección correspondiente y de encontrarse alguna irregularidad se concederá al usuario el tiempo que considere necesario para corregirla a riesgo de cancelar la solicitud si no se acata dicha disposición.

El sistema de alcantarillado, por su parte, se clasifica en dos aspectos: el combinado, construido para recibir en una misma red agua residual y pluvial, y el separado, una red para descarga residual y otra para pluvial.

Para finalizar diremos que existen a la fecha lugares en los que aún no se cuenta con sistema de alcantarillado. En tal caso es necesario que los usuarios construyan sus fosas sépticas, para que al momento de ser instalado dicho servicio se les comunique oportunamente mediante avisos a fin de que los interesados soliciten la instalación a que nos referimos, para su descarga dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se colocaron dichos avisos.

9. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La importancia que tiene el presente ordenamiento estriba en que anterior a su expedición existían en Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica muchas lagunas jurídicas que lesionaban los intereses del usuario, como el hecho de negarle el derecho de audiencia para hacer valer sus argumentos jurídicos contra la inexistencia de una supuesta anomalía alegada por la autoridad en su agravio. Con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se subsanaron tales injusticias.

La presente legislación es aplicable al tema que tratamos ya que a través de él se logra la simplificación, agilidad de información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe dentro del proceso.

En principio este procedimiento se lleva a cabo por gestión oficiosa al señalarse fecha de audiencia y se dicte la resolución. Por tratarse de un juicio sumario el que lo promueva deberá acreditar su personalidad mediante instrumento notarial correspondiente, al tenor de los artículos 34 y 41 del citado ordenamiento.

Las disposiciones de esta legislación son de orden público teniendo como objetivo regular los actos y procedimientos de la administración pública del Distrito Federal. A través de él se considera al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la administración citada, en ejercicio de facultades conferidas por la ley, o sea, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

De acuerdo con lo expuesto, será considerado válido el acto jurídico que reúna los siguientes elementos:

Que sea emitido por autoridad competente a través del servicio público facultado para tal efecto.

Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad medie error de hecho o de derecho.

Que el objeto sea posible de hecho y esté contemplado en los ordenamientos jurídicos.

Que se cumpla con la finalidad del interés jurídico derivado de las normas que regulen la materia.

Constar por escrito, salvo el caso de ser afirmativa o negativa ficta, en cuyo caso opera la certificación,

Debe estar fundado y motivado.

Expedirse acorde al procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables, y

Expedirse atendiendo de manera congruente con todo lo solicitado y resolver expresamente los puntos propuestos por los interesados.

Consecuentemente, la falta de alguno de los requisitos de validez aquí señalados, ocasiona la nulidad del acto, por lo que no se presumirá legítimo, ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto en su lugar.

En otras palabras, el acto declarado nulo no obliga a los particulares a su cumplimiento y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutarlo, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad, en este caso, surte efectos retroactivos y en el supuesto de que los actos consumados sean de imposible de reparación, la declaración de nulidad dará lugar a la responsabilidad del servidor público que emitió dicho acto.

Al momento que la unidad administrativa expida un acuerdo administrativo deberá señalar:

- 1.-El lugar y la fecha de su emisión. En tratándose de actos administrativos individuales, se deberá mencionar en la notificación referida.
- 2.-En caso de que el acto administrativo tenga que ser notificado personalmente, se hará la mención correspondiente.
- 3.-Cuando el acto (visita de verificación) sea recurrible, deberá mencionarse el término con que cuenta el usuario para interponer el recurso de inconformidad así como la autoridad ante la que deberá ejercer dicho derecho.
- 4.-Que el acto sea expedido sin que medie error respecto de la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo del interesado.

La falta de los requisitos de validez mencionados producen la anulabilidad del acto administrativo. No obstante, el acto reconocido anulable se considera válido, gozando de presunción de legitimidad y ejecutividad, siendo subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante pleno cumplimiento jurídico para la validez y eficacia del acto. El saneamiento del acto anulable tendrá por objeto que se considere como si hubiera sido válido.

Después de la calificación del acta de visita de verificación iniciará el procedimiento administrativo. En ese momento el usuario, en caso de estar inconforme con la diligencia, podrá inconformarse de ella dentro de los cinco días siguientes a la realización de la misma, debiendo contener su escrito:

- 1.-El órgano administrativo al que se dirige (Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica),
- 2.-Nombre del visitado y domicilio para ir recibiendo notificaciones,
- 3.-La visita de verificación de que se trate,
- 4.-La fecha en que se realizó o tuvo conocimiento de ésta,
- 5.-El número de expediente que corresponda a la visita,

6.-Las medidas de seguridad que se impugnan, en su caso.

7.-Los argumentos de derecho que haga valer y

8.-El listado de las pruebas que ofrezca, acompañando los documentos probatorios respectivos. En caso de no haberlos presentado en el momento de la visita de verificación. Si el visitado no tuviera en su poder tales documentos en el momento requerido, por obrar en archivos públicos, lo manifestará en su escrito, adjuntando copia certificada del acuse de recibo correspondiente.

9.-Firma del interesado, de lo contrario se tendría por no interpuesta la demanda. El promovente que no sepa o no pueda firmar, lo hará otra persona a su nombre, y el visitado estampará su huella digital, haciendo constar esta situación en el propio escrito, tal como lo ordena el artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Cuando a la solicitud le falten los requisitos mencionados o no se acompañen los documentos requeridos, la unidad administrativa prevendrá por escrito y por una sola vez al interesado o a su representante legal para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la prevención, subsane la falta. Vencido dicho plazo y no habiendo cumplido con la orden de subsanar la irregularidad, la autoridad tendrá por no presentada la solicitud.

Sin embargo, a favor del solicitante se establece que procederá el recurso de inconformidad.

Una vez ofrecidas las pruebas que el ocursoante considere pertinentes, la autoridad deberá dictar lo proveído dentro de los siguientes 3 días hábiles, fijando fecha y hora de la audiencia en la que se desahogarán las pruebas, al término de los cuales el interesado formulará alegatos y dentro de los diez días posteriores la autoridad emitirá resolución correspondiente. Todo esto ocurrirá de no encontrarse irregularidades en la visita de verificación.

El reglamento previene también que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, etc. deberán realizarse:

I.- Personalmente a los interesados:

- a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto,
- b) Cuando se deje de actuar durante más de dos meses, y
- c) La resolución que se dicte en el procedimiento; o

II.- Por correo certificado con acuse de recibo o personalmente en los casos en que la dependencia o entidad cuente con un término perentorio para resolver sobre cuestiones relativas a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o

cualquier otra resolución que implique un beneficio para el interesado, o cuando se trate de actuaciones de trámite.

III.-Por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o, en su caso, de la persona a quien debe notificarse, si aquel ha desaparecido, previo informe de la policía preventiva, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin dejar representante legal.

Al tener la orden de verificación, el verificador procederá a su seguimiento como hemos señalado.

En caso de percatarse de la existencia de circunstancias anómalas que impliquen peligro para la seguridad del establecimiento o pongan en riesgo evidente la seguridad pública o salud general, el verificador lo hará saber a su superior jerárquico en el acta levantada con el fin de que éste disponga lo procedente, el cual puede consistir en:

1.-El aseguramiento de materiales o sustancias peligrosas y contaminantes,

2.-Suspensión temporal total o parcial de la actividad que genere el peligro o daño,

3.-Alguna otra establecida por los ordenamientos o reglamentos aplicables que sean necesarios para preservar la seguridad y salud de la población.

Estas medidas de seguridad adoptadas durarán el tiempo necesario para que el visitado subsane las irregularidades observadas durante la diligencia.

En los casos de suma urgencia, la autoridad podrá dictar otras medidas más drásticas, basándose en informe escrito rendido por el verificador, lo cual se hará mediante una resolución que contendrá los siguientes puntos:

- 1.- La autoridad o unidad administrativa que la emite,
- 2.- El nombre, razón o denominación social del visitado,
- 3.- El domicilio de éste,
- 4.- El nombre del propietario o representante legal,
- 5.- Las medidas de seguridad cuya adopción se ordena, especificando la duración de las mismas,
- 6.- El servidor público encargado de supervisarlas o, en su caso, de ejecutarlas, y

7.- Las demás características de tales medidas.

La resolución correspondiente será notificada de manera personal al interesado o, en su caso, al representante legal o apoderado.

La sanción pecuniaria es independiente de la medida de seguridad por lo que se puede imponer en forma conjunta o separada, lo que no existe al infractor de la obligación de corregir la irregularidad detectada. En el caso extremo de tener que clausurar el establecimiento visitado, la orden deberá contener:

1.- La identificación ante el propietario, representante legal o cualquier persona que se encuentre en el establecimiento, mostrando credencial vigente con el fin de entregarle copia de la orden de clausura.

2.- Al inicio de la diligencia el verificador requerirá al propietario, representante legal o persona con quien entienda, para que se designe a dos personas que funjan como testigos de asistencia. En caso de que se niegue a hacerlo, el servidor público designado para la visita lo hará, debiendo constarle el hecho en el acta respectiva, sin que esto afecte la validez de la visita.

3.- De la diligencia se levantará acta circunstanciada en la que se expresará lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entienda ésta en el procedimiento, el servidor público que ejecutó la orden de clausura y se

colocarán las fajillas de clausura correspondientes, así como los incidentes y demás particularidades de la diligencia.

El acta aludida deberá estar firmada por el que ejecutó la orden de clausura, la persona con quien se entendió y los testigos del acto. Si alguno se negare a firmar, tal caso se hará constar en el acta sin que ello afecte su validez.

4.- En la misma diligencia el servidor público procederá a fijar las fajillas en el lugar indicado. Estas contendrán los datos de la autoridad que ordeno tal situación, los fundamentos legales de la misma, así como el apercibimiento de que su destrucción constituye un delito en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables,

5.- Al término de la diligencia el servidor público dejará una copia de ella a la persona con quien se entendió.

Al momento de tener que ejecutar el acto puede ocurrir que sea de manera forzosa, según lo dispone el artículo 7 en su fracción II del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

No se puede ejercer coerción directa sobre la persona, salvo que una norma legal lo autorice expresamente y respetando las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente el acto administrativo se extingue por los siguientes supuestos:

- Cumplimiento del objeto, motivo o fin.
- Falta la realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado.
- Realización de la condición resolutoria.
- Renuncia del interesado cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste,
- Revocación por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público,
- Conclusión de su vigencia.

10. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento es de orden público y de aplicación general para los habitantes del Distrito Federal. En él se establecen las contribuciones a que están obligadas las personas físicas y morales que habitan el Distrito Federal,

asi como las sanciones por infringir los ordenamientos de carácter administrativo

En este sentido es menester aclarar que siendo la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica una autoridad de carácter administrativo, cuya función esencial es la de prestar servicio de agua, drenaje y agua tratada en su ámbito de competencia, se encuentra el de verificar que los usuarios cumplan con sus obligaciones fiscales.

Con lo anterior queda establecido que el Código Financiero se aplica o es utilizado por la dirección general al momento de aplicar una sanción de naturaleza administrativa. Las disposiciones por él contenidas no son sólo de observancia para las autoridades fiscales sino que además establecen impuestos y contribuciones que deben cubrir los usuarios en cuestión de agua y drenaje como aclaramos adelante:

Al llevar acabo derivaciones en materia hidráulica sin autorización, la infracción depende del diámetro de dicha instalación de acuerdo a lo señalado por el artículo 513 fracción I del ordenamiento en cita.

Se advierte también que el usuario que comercialice el agua suministrada por el gobierno del Distrito Federal por medio de tomas particulares incurrirá en infracción conforme a las leyes, salvo que ésta sea de uso comercial, de acuerdo a lo establecido por el artículo 513 fracción I del ordenamiento en

estudio. Lo mismo sucederá si emplea mecanismos para succionar agua de las tuberías y distribuirla sin pagar el desperdicio de la misma.

El usuario que no dé aviso a la Comisión de Aguas del Distrito Federal del cambio de uso de la toma de agua, o bien que aprovecha el líquido de las tomas instaladas para uso habitacional dándole un uso distinto a dicha modalidad, también se hará acreedor a la sanción administrativa correspondiente.

Es deber del usuario dar aviso a las autoridades administrativas de la descompostura de su medidor para que ésta ordene su reparación en algunas de las dos visitas que efectúan en el año.

También se considera infracción administrativa derramar azolve en los accesos del drenaje de la vía pública sin la autorización para ello.

Será infraccionado el usuario que practique o encubra la realización de modificaciones en las tomas para el abastecimiento de agua, sin la autorización de la autoridad competente.

Para hacer efectivas las infracciones aludidas, la unidad administrativa emitirá la resolución correspondiente, comunicando al usuario que se ha hecho acreedor a una sanción de ese tipo y le requerirá de pago, de no cumplir el usuario con dicha resolución administrativa el caso será remitido a la Tesorería

del Distrito Federal, convirtiéndose así en crédito fiscal a través del procedimiento administrativo de ejecución.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN HIDRÁULICA

1. DECRETO.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que la palabra decreto deriva del latín "decrevi", "decretum", que quiere decir acuerdo o resolución.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo cataloga como "resolución, decisión o determinación de un jefe de Estado, de su gobierno, o de un tribunal, o Juez de cualquier materia o negocio. Aplicase más específicamente a las de carácter público o gubernativo".

Por mi parte y para efecto del presente trabajo, hemos de entender por decreto toda resolución o disposición de un órgano del estado, respecto de un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas referente a un caso particular, sobre determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requieren de cierta formalidad, a efecto de que sea del conocimiento de los destinatarios.

"Tanto el Derecho Romano tan antiguo, como el canónico regularon la figura jurídica del decreto. Así tenemos que una de la cuatro constituciones

imperiales del Derecho Romano llevaba precisamente el nombre de "decreta" que eran resoluciones "extra-ordinem" en los procesos civiles o criminales de las que conocía el emperador, tanto en la instancia como en apelación. En el Canónico era toda disposición del Papa con carácter general para toda la iglesia católica o bien para determinadas órdenes o asociaciones religiosas".

En nuestro tiempo la doctrina jurídica ha procurado distinguir entre la ley y decreto, siendo la primera una disposición de carácter general y el segundo para casos particulares, sin embargo, el derecho positivo mexicano llama indistintamente decreto a las leyes y todos los actos del Congreso de la Unión que en realidad muchas veces no son leyes.

Podemos señalar como ejemplo de lo anterior el caso en que se concede permiso a un ciudadano mexicano para aceptar títulos o condecoraciones extranjeras, y a los actos de ejecutivo que constituyen reglamentos.

"Dentro de nuestra legislación se pueden presentar diversos tipos de decretos a saber:

Decreto ley.- Consiste en que la constitución atribuye al ejecutivo facultades para legislar, sin necesidad de una delegación expresa de parte del poder legislativo. Se trata de una atribución directa de la constitución en que el Presidente de la República da cuenta al Congreso de la Unión del ejercicio de dicha facultad.

Decreto delegado.- Tiene lugar cuando el propio congreso otorga o delega facultades al ejecutivo para resolver ciertas situaciones, como por ejemplo cuando le concede autorizaciones necesarias para hacer frente a una situación de emergencia, suspendiendo las garantías individuales o cuando la propia constitución establece que el congreso debe delegar facultades al ejecutivo para legislar en materia arancelaria.

Decreto administrativo.- Se presenta cuando se le otorgan facultades al ejecutivo para dictar resoluciones en el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo cuando la propia constitución habla de las facultades del Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y

Decreto judicial.- Se llama así a cualquier resolución que pronuncian los jueces en casos especiales, por ejemplo la fracción I del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso, o el 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice "las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias y los primeros se refieren a las simples determinaciones de trámite".(48)

2. MULTA.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, "la palabra multa proviene del término latino "multa" que significa: pena pecuniaria consistente en una suma de dinero que un individuo, autor de un delito, debe pagar al Estado.

La forma de hacer efectiva esta sanción ha sido motivo de severos cuestionamientos en el sentido de que si bien al imponerla no afecta a las personas con holgada capacidad económica para pagarla, si afecta de sobremana a quienes carecen de recursos económicos con que cubrirla.

En vista de lo anterior, hoy en día las diversas legislaciones penales han optado por establecer un modelo único para fijar el importe de la multa, con el llamado "día-multa" es decir, fijar un precio diario de las entradas del multado, de tal forma que la multa será el equivalente a varios días multa, con lo que piensa que los condenados a pagarla resientan el mismo efecto patrimonial al cubrirla" (49)

Hasta antes de las reformas, nuestro Código Penal del Distrito Federal establecería en su artículo 29, que en caso de insolvencia parcial o total del culpable, el Juez que conoce la causa debe fijar la multa, a título de sustitución, con los días que correspondieran según las condiciones económicas del multado, lo que no debería rebasar el límite de cuatro meses.

Más adelante en su artículo 39, el mismo ordenamiento facultaba a la autoridad encargada de cobrar la multa para que fijara plazos para el pago de la multa en forma de terceras partes, plazo que oscilaba entre los 120 días y 6 meses, según la cuantía de la multa, y siempre que el demandado comprobara estar en imposibilidad de pagarla en menor tiempo de lo señalado.

A partir de las reformas la imposición de la multa se sujeta a los siguientes lineamientos:

- a) Se sigue aplicando el concepto de "días-multa" para fijar el monto de la multa,
- b) El monto de la pena no podrá exceder de quinientos "días multa",
- c) El "día multa" será el equivalente a la percepción diaria del multado en el momento de cometer el delito, teniendo en cuenta todos sus ingresos,
- d) El límite inferior del día-multa será equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumió el ilícito.
- e) En caso de que el sentenciado no pudiera pagar totalmente la multa subsiste la idea de que la autoridad judicial sustituirá por la prestación de trabajo a favor de la comunidad.

- f) Si el condenado pudiera pagar la multa sólo de manera parcial, la autoridad podrá fijarle los plazos para que la haga efectiva.
- g) También se establece que la obligación de pagar la multa es preferente respecto de otras prestaciones, y debe cubrirse primero que cualquiera de otras obligaciones personales posteriores al delito excepto lo referente a alimento y relaciones laborales.
- h) En caso de que el delito fuera cometido por varios individuos, el juez debe fijar la multa por cada uno de ellos, según su participación y sus condiciones económicas, y
- i) El importe de la multa cede a favor del Estado.

3. INFRACCIÓN.

En cuanto a la palabra infracción, de otra fuente obtuvimos la información de que proviene del latín "infractio", que significa quebrantamiento de una ley o pacto" es la contravención de una norma de carácter administrativo derivada de una acción u omisión de parte de una persona o empresa determinada.⁽⁵⁰⁾

Cabanellas la define como la trasgresión, quebrantamiento, violación o incumplimiento de una ley, pacto o tratado y de manera particular, toda

contravención a lo dispuesto por la ley, los contratos o las obligaciones forzosas. (1)

Es bien sabido que la finalidad primordial de las leyes es el resguardo del orden público, para lo cual establece derechos y obligaciones para el hombre. Sin embargo sucede a menudo que los individuos no respetan las normas de carácter general, impersonal y abstracta que dicta la autoridad para tal fin, ya que obliga al estado a intervenir para hacer respetar el derecho violado a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

Una vez que tiene lugar lo anterior, el Estado inicia un procedimiento de investigación de tipo administrativo para que, de acuerdo con las formalidades de ley y respetando las garantías individuales, determina si procede o no una infracción administrativa que deba ser sancionada.

El fundamento de lo expuesto se haya contenido en el artículo 21 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“...compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de un jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Ahora bien, en vista de que en nuestro derecho existen infracciones que se equiparan a los delitos, por ejemplo el contrabando o la defraudación fiscal, considero conveniente señalar las diferencias entre ambas figuras, de la forma siguiente:

- 1.- La infracción es generalmente sancionada por una autoridad administrativa, en tanto que el delito es castigado por un poder judicial a través de tribunales independientes.
- 2.- El acto u omisión que provoca la infracción viola disposiciones de carácter administrativo, en cambio el delito vulnera normas de derecho penal, que protege la vida y el patrimonio de las personas.
- 3.- La infracción puede ser atribuida tanto a personas físicas como a personas morales, el delito en cambio sólo se atribuye a personas físicas.

4.- Los elementos de culpabilidad como son el dolo y la culpa no son indispensables para que se genere la infracción. en cambio la culpabilidad sí es elemento "sine qua non" para la comisión de delito.

5.- La sanción aplicable en el caso de la infracción se traduce en multas. mientras que el delito priva de la libertad a quien lo ejecuta.

4. PLANTEAMIENTO DE LA INFRACCIÓN COMETIDA POR EL USUARIO.

Dada la importancia que reviste el tema de la dotación del agua en el Distrito Federal, las autoridades administrativas han implementado una serie de mecanismos tanto técnicos como jurídicos para hacer eficiente y exitoso su aprovisionamiento. Sin duda una de las causas de que no se valore en toda su magnitud este vital líquido ha sido su bajo precio, lo que ha motivado constantes abusos en su aprovechamiento por parte de ciertos sectores de la población.

El Reglamento de Verificación Administrativa es el cuerpo legal que persigue el abatimiento de esos abusos respecto del agua, ya que establece una serie de principios legales a los cuales debe sujetarse el usuario so pena de ser sancionado en caso de no acatarlos. Este reglamento, además de regir el tema del agua, comprende otros servicios que proporciona la administración

pública, como son: la protección del medio ambiente, la salud, la protección de animales, el deporte, los discapacitados, anuncios, desarrollo urbano, mercados, uso de suelo, rastros y abasto, servicios funerarios, espectáculos públicos, turismo y servicios de alojamiento.

Particularmente, para efecto de nuestro trabajo, sólo nos referiremos al tema del agua en cuanto a su uso reglamentario por parte de los ciudadanos, comenzando por precisar la implicación jurídica de la infracción cometida por el usuario a la luz del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Para tal fin, en el Título Primero, Capítulo Único, "De las Disposiciones Generales", en la fracción IV del citado ordenamiento se define lo que es la "administración pública", diciendo que "son las dependencias Centrales, Órganos Desconcentrados y Organismos Descentralizados que integran la administración pública del Distrito Federal, que realizan visitas de verificación en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su Reglamento Interior y los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables".

De la misma forma determina lo que deben ser las "visitas de verificación", como "las diligencias de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos por parte de los particulares".

También señala lo que debe entenderse por verificador diciendo que es "el servidor público de la administración pública del Distrito Federal cuya función es practicar visitas de verificación para comprobar que los particulares observen los ordenamientos legales y reglamentarios vigentes.

Define además al "visitado" que debe ser el destinatario de la orden de la visita de verificación

Para ejemplificar de cómo opera el procedimiento administrativo en el ámbito jurídico del Distrito Federal, mencionamos dos casos de empresas que fueron sancionadas por haber infringido las disposiciones reglamentarias en materia de agua potable y drenaje.

Primeramente en el caso de la empresa Desmec, S.A. de C.V., que provocó una fuga de agua potable al ejecutar obras de reparación de tuberías en la calle Norte 176 y Esterlinas, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, Distrito Federal.

A tal efecto se le enviaron tres citatorios a través de su apoderado o representante legal, con fundamento en el artículo 34, fracciones III y VIII del Reglamento Interior de la Administración Pública para el Distrito Federal (antes de las reformas a dicho reglamento) haciéndole saber que el control, operación, mejoramiento y vigilancia del sistema de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales corresponde a la Dirección General de

Construcción y Operación Hidráulica, por lo que, con base en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le requirió su comparecencia a fin de ventilar el proceso en su contra, apercibiéndole que de no atender a dicho llamado, sería acreedor a las medidas que conforme a derecho correspondan. La cita fue en la Subdirección de Asuntos Jurídicos de la unidad administrativa mencionada.

Tras haber transcurrido el término de ley y al no haberse presentado dicho apoderado ante la autoridad mencionada, se dieron por ciertas las versiones sobre la falta cometida por dicha empresa en agravio de la autoridad administrativa en mención.

Finalmente tras haberse agotado todos los pasos que exige el procedimiento administrativo en cuestión y cumplidas las formalidades de la visita de verificación a dicho lugar, se le aplicó a dicha empresa la sanción correspondiente, que fue de \$1,484.00 como pago por los trabajos de reparación de la fuga de agua potable en el lugar antes mencionado, misma que fue cubierta por dicha empresa dándose por finiquitado el procedimiento respectivo.

Otro caso, similar al anterior, fue contra la empresa Arrendadora de Restaurante, S. de R. L., a cuyo apoderado o representante legal se le giró citatorio para que tras habersele hecho saber que, conforme al artículo 59 fracción II y VIII del Reglamento Interior de la Administración Pública del

Distrito Federal (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000) corresponde a la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica el control, reparación, mejoramiento y vigilancia del sistema de agua potable y drenaje de la ciudad, y que por haberse tenido información de que dicha empresa ordenó la instalación de un albañal de 20 cms. de diámetro en el Vips, sin la autorización de la Unidad Administrativa competente para otorgarla, se le requirió para que compareciera ante dicha autoridad para aclarar la denuncia hecha en contra del apoderado en representante legal, de acuerdo a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La comparecencia sería en la Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

De igual forma que el anterior caso se procedió a la visita de verificación al lugar mencionado, y se cubrieron todos los pasos legales respectivos, y al no comparecer el apoderado legal de dicha empresa, se resolvió lo que conforme a derecho corresponde. La resolución, fundada en los artículos 1º, 2º, 3º, 7º, 8º, fracción II, 16, 17, 18, 67, fracción III, 86, 87, 88, 115 y 118, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 15º, fracción V, 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal 1º, 2º y 3º, fracciones IV, V y VI, 4º y 6º fracción VII, 16 y 17 del Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, 14 y 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vista de la no comparecencia del representante legal requerido y omisión de aportación de

pruebas fehacientes del deslinde de responsabilidades, se ordenó a la empresa, con base en el artículo 513, fracción III del Código Financiero del Distrito Federal a la multa de \$4,153.00 (cuatro mil ciento cincuenta y tres pesos 00/100 M. N.) por haber realizado en forma indebida la instalación de un albañal de 20cms. de diámetro en la ubicación antes citada, cantidad que debería ser cubierta en los términos que marca el reglamento vigente de la materia.

5. EJECUCIÓN DE LA ORDEN DE TRABAJO O VISITA DE VERIFICACIÓN.

Sin duda, dentro de la gama de funciones que tiene encomendada la administración pública del Distrito Federal se encuentra lo relativo al ejercicio de las facultades de inspección y verificación del debido aprovechamiento de los servicios que brinda a los ciudadanos la autoridad pública.

Para tal fin el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla, en su fracción II de manera expresa la facultad administrativa para practicar visitas domiciliarias con el fin de dar fe del debido cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía.

De esa manera por medio de la citada inspección, denominada comúnmente verificación administrativa, dicha administración persigue detectar, identificar

y, en su caso, sancionar, cualquier irregularidad u omisión en el cumplimiento de las disposiciones legales de la materia de que se trate, de tal forma que se satisfagan cabalmente los requerimientos de la sociedad.

Cabe mencionar que en dicha tarea toman participación diversos ordenamientos como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento, así como otros cuerpos legales, como la Ley de Desarrollo Urbano, entre otras.

En consecuencia, es importante señalar que la expedición del Reglamento de Verificación Administrativa permite eficientar la función pública de referencia, al establecer una regulación uniforme y precisa de los requisitos y formalidades de los actos y procedimientos de la citada visita de verificación.

El concepto legal de visita de verificación administrativa es "la diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares".

Pues bien, en términos del mismo reglamento tenemos que las visitas de verificación administrativa únicamente pueden ser de dos clases: ordinarias y extraordinarias.

Las visitas ordinarias, como su nombre lo indica, son las que se practican en forma habitual, sistemática y programada por las autoridades para cerciorarse del estado que guardan las instalaciones destinadas a los servicios públicos.

Conforme al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, publicado el 11 de abril de 1997 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el artículo 4º. Se establece: "toda visita de verificación ordinaria deberá practicarse al día hábil siguiente al en que el verificador reciba al orden respectiva.

Este término será improrrogable".

La inobservancia de lo dispuesto por el párrafo anterior será motivo de responsabilidad administrativa, conforme a la ley de la materia.

Por lo general las visitas ordinarias se practican a través de las distintas Delegaciones Políticas del Distrito Federal en días y horas hábiles, según lo prevé el artículo 5º del citado reglamento.

No obstante, una visita de esta clase que se haya iniciado en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin necesidad de habilitación, siempre que la diligencia sea continua.

Para tal efecto se da a conocer también lo que debe entenderse por horas hábiles que son las comprendidas de 9:00 a 18:00 hrs. Por lo que toca a los días hábiles estos son todos los días del año, excepto las señaladas en los términos del artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Como caso de excepción del mismo reglamento establece que, cuando un establecimiento realiza actividades en días y horas inhábiles, la autoridad podrá habilitarla para las visitas de carácter ordinario debiendo precisar tal circunstancia en la orden de verificación respectiva y, en caso de ser necesario dejar citatorio al visitado. La habilitación en días y horas inhábiles en estos casos, no alterará las consecuencias jurídicas de la diligencia practicada.

También se estipula que las visitas de verificación administrativa ordinarias deberán realizarse conforme a la programación que tengan cada una de las áreas o dependencias de la administración pública encargada de ejecutarlas.

Por último señala que las visitas ordinarias realizadas en establecimientos comerciales, industriales o de servicios, comprendidos en el sistema de verificación empresarial, deberán llevarse a cabo de acuerdo a los resultados de la selección aleatoria o de la programación de la visita integral anual, según el tipo de actividades de que se trate.

En cuanto a las visitas de verificación extraordinaria, diremos que son las que practica la Administración Pública Local con la finalidad de prever y, en su caso, corregir cualquier circunstancia que ponga en peligro inminente la seguridad y la salud pública de la población, en alguna de las actividades que son objeto de verificación del gobierno del Distrito Federal.

El artículo 6º. del citado reglamento establece que esta clase de visitas podrán practicarse en todo tiempo, siempre y cuando se actualice cualquiera de los siguientes supuestos:

- a).- Cuando exista denuncia por escrito, con los datos y firma del denunciante, así como la descripción de los hechos constitutivos de probables omisiones o irregularidades susceptibles de sancionar.
- b).- Cuando por conducto de autoridades federales o locales se tenga conocimiento de un hecho ilícito que pudiera ser sancionado.
- c).- En caso de que la autoridad se percate de irregularidades imputables al interesado al revisar la documentación presentada para obtener autorizaciones, licencias o permisos.
- d).- Por siniestros o accidentes ocurridos en algún establecimiento.

e).- Cuando en una visita ordinaria el particular proporcione información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia, y

f).- Cuando se ponga en peligro inminente la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente.

Es importante también señalar que para la práctica de las visitas de verificación extraordinarias no existen horas ni días inhábiles, por lo que, como se dijo anteriormente, podrán llevarse a cabo en cualquier tiempo. En los casos de las fracciones IV y VI del artículo 6. (incisos d y f) no es obligatorio para la autoridad avisar al servicio de información telefónica sobre dichas visitas.

Por lo mismo también hay que informar que las visitas de verificación extraordinarias no se sujetan a programación alguna por parte de la administración pública y su realización es independiente de la práctica de las visitas ordinarias.

También conviene apuntar que en el caso del sistema de verificación empresarial, las visitas extraordinarias deben realizarse al margen de las visitas obligatorias y aleatorias (ordinarias) que se programan para los establecimientos sujetos a dicho sistema.

Dentro del sistema de verificación empresarial diremos que quedan comprendidas las visitas de verificación que se relacionan con el funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios que se encuentran asentados en el Distrito Federal, en aquellas materias que son competencia exclusiva de las delegaciones; la verificación a dichos establecimientos se debe realizar mediante una visita de carácter integral, de manera aleatoria y obligatoria, según se trate de una actividad catalogada como sin riesgo, riesgosa o altamente riesgosa.

En tal caso, es importante señalar que aquellos establecimientos que se encuentren operando de manera irregular no podrán verificarse por el sistema de verificación empresarial, ya que para estos serán aplicadas las visitas que requiera cada caso, de conformidad con las materias que abarca el ámbito de aplicación del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

A continuación las materias que comprenden el sistema:

- a).- Protección civil,
- b).- Estacionamientos públicos,
- c).- Establecimientos mercantiles,
- d).- Espectáculos públicos,

e).- Protección de no fumadores.

f).- Anuncios:

g).- Mercados y

h).- Desarrollo urbano y uso de suelo.

Para este tipo de visitas se llevará un padrón de establecimientos mercantiles, en cada una de las delegaciones políticas, a manera de listado de establecimientos registrados ante dichos órganos desconcentrados, mediante declaración de apertura o licencia de funcionamiento.

Dicho padrón constará de una base de datos que contendrá:

1.- Registro Federal de Contribuyentes,

2.- Clave de listado de actividades riesgosas y altamente riesgosas,

3.- Nombre del propietario o representante legal,

4.- Fecha de inicio de actividades y

5.- Fecha de los resultados de la última verificación.

Otros datos adicionales son:

El expediente del establecimiento con el número progresivo que le corresponda, nombre, razón o denominación social, domicilio del establecimiento y su actividad preponderante.

Por lo que toca al listado de actividades riesgosas y altamente riesgosas, tenemos que su finalidad es clasificar las actividades que desarrollan los establecimientos industriales, comerciales o de servicios asentados en el Distrito Federal. Las calidades de riesgosas y altamente riesgosas va de acuerdo a su grado de riesgo en relación al medio ambiente, al orden público o su impacto social. Por tal razón el listado de referencia hará posible la determinación de si un establecimiento es objeto de verificación aleatoria u obligatoria, según la actividad que desarrolla.

El listado en mención será publicado por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, conforme se estipula en el artículo 13 del propio Reglamento de Verificación mencionado.

Las visitas de verificación de tipo ordinario a los establecimientos sin riesgo o riesgosas, conforme al padrón delegacional, se determinará a través de un proceso de selección aleatoria, de conformidad a los ponderadores que se le asignen a esas actividades, con base en el principio de que a mayor riesgo, mayor posibilidad de selección.

La periodicidad de las visitas a esta clase de establecimientos dependerá entonces de su ponderador, así como del número de establecimientos y verificadores en cada una de las delegaciones.

En cuanto a las visitas de verificación de los establecimientos altamente riesgosos o de alto riesgo, se le programará una visita ordinaria integral de carácter obligatoria, por lo menos una vez al año.

De la misma manera hay que recalcar que a este tipo de establecimientos se les practicarán visitas extraordinarias cuando tenga lugar cualquiera de las hipótesis que prevé el artículo 6º del citado reglamento.

Por otra parte, la contraloría general realizará anualmente auditorias al procedimiento de selección aleatoria para verificar su adecuada operación.

Antes de continuar con los otros aspectos de las visitas de verificación administrativa, considero conveniente dar a conocer las facultades que tiene la administración pública en esta materia:

- 1.- Comprobar que la actividad de los particulares se realice según lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias.

2.- Imponer sanciones por las infracciones que con motivo de las omisiones o irregularidades detectadas, procedan conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

3.- Realizar los estudios necesarios para actualizar el padrón de selección así como el registro de verificadores.

4.- Dictar las medidas de seguridad para los casos de peligro inminente que ponga en riesgo la salud o la seguridad pública.

5.- Mantener un programa de orientación, información y quejas en materia de verificación.

6.- Desarrollar un programa permanente de simplificación modernización y mejoramiento de las visitas de verificación.

7.- Proporcionar información adecuada a los propietarios, apoderados o representantes legales de las empresas que los soliciten a fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

8.- Difundir entre los propietarios, apoderados o representantes legales la llamada carta de derechos y obligaciones del visitado con el fin de que hagan valer sus derechos contra posibles irregularidades cometidas por la autoridad durante la visita.

9.- Las demás que le atribuyan los ordenamientos legales y reglamentarias al respecto.

A continuación abordaremos lo concerniente al proceso que se sigue para realizar la visita de verificación administrativa:

Conforme el artículo 18 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal toda visita únicamente podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad competente. Esta orden deberá reunir los requisitos siguientes:

- 1.- Lugar y fecha de expedición,
- 2.- Número de expediente que le corresponda,
- 3.- Nombre, razón o denominación social del visitado,
- 4.- Domicilio del visitado o ubicación del establecimiento en que se desahogará la visita de verificación,
- 5.- Objeto y alcance de la visita,
- 6.- Motivación y fundamentación jurídica de la visita,

- 7.- Nombre del verificador, así como de su identificación.
- 8.- Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expidió la orden de visita referida.
- 9.- Número telefónico del sistema a que se refiere el artículo 9 de este reglamento.
- 10.- Autoridad a la que se puede dirigir el visitado para formular sus quejas en relación a la visita practicada en su empresa, especificando el domicilio de ésta y
- 11.- Las demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Pues bien, al iniciarse la visita, el verificador deberá constituirse en el domicilio señalado en la orden de visita de verificación que le fue entregado al día hábil siguiente en que la recibió.

Una vez que comprobó la correcta ubicación del lugar que será visitado, se presentará ante el visitado identificándose con la credencial respectiva que le hubiere expedido la Oficialía Mayor del Distrito Federal, en la que deberá aparecer, por lo menos, los elementos siguientes: nombre, fotografía a color, firma del verificador, número de folio, vigencia (no mayor de un año), fecha

de expedición, cargo como verificador, número telefónico para el visitado, por si este desea corroborar la legitimidad de la orden de visita mencionada, la descripción del verificador, y así poder formular quejas ante la autoridad administrativa al encontrarse alguna omisión o irregularidad, autoridad que expidió la orden, Unidad Administrativa de adscripción, escudo del Distrito Federal y firma del Oficial Mayor (artículo 15 fracción II del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal).

Cabe mencionar que el citado reglamento advierte en su artículo 16 que los verificadores no podrán realizar la verificación en aquellos establecimientos en que tengan algún interés en los términos de ley.

Para tal caso el verificador lo hará saber a su superior jerárquico, quien buscará a otra persona que se encargará de relevarlo en dicha función.

En caso de que el verificador haga caso omiso de la anterior disposición, será acreedor a responsabilidades.

Otras disposiciones en torno al verificador son las siguientes:

a).- Acatar fielmente las formalidades de las visitas de verificación que tiene encomendada de acuerdo al programa de visitas ordinarias por las autoridades y efectuar puntualmente las visitas de tipo extraordinarias que se le ordene,

- b).- Llevar acabo dichas visitas en los términos de la orden de verificación que le fue entregado,
- c).- Practicar las visitas de verificación en los plazos señalados en la orden respectiva,
- d).- Hacer entrega de un ejemplar de la carta de derechos y obligaciones del visitado a los particulares que le fueron practicadas.
- e).- Entregar original y copias de las actas de verificación al superior jerárquico, al siguiente día hábil en que terminó la diligencia,
- f).- Devolver a la autoridad la credencial de identificación al término del encargo,
- g).- Abstenerse de sustraer del lugar sujeto a visita de verificación los libros, registros y demás documentos que deban verificarse y
- h).- Las demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables (artículo 17).

Conforme al reglamento que analizamos, si al presentarse el verificador al domicilio correspondiente, no hallare al visitado, dejará citatorio para que lo

espere a una hora determinada del siguiente día hábil. Dicho citatorio deberá especificar:

a).- Nombre, denominación o razón social y domicilio del visitado, así también el domicilio o lugar en que deba realizarse la diligencia,

b).- Datos de la autoridad que expidió la orden de visita de verificación,

c).- Número de folio de la orden así como el número del expediente que corresponda,

d).- Objeto y alcance de la visita de verificación,

e).- Fecha y hora en que el verificador se presentó al lugar,

f).- Apercebimiento al visitado de que si no acata al citatorio, la diligencia se realizará con cualquier persona con capacidad de ejercicio que se encuentre en el lugar,

g).- Nombre y firma de la persona que recibió el citatorio, y

h).- Nombre, firma y número de credencial del verificador que elaboró el citatorio (artículo. 19).

Mas en caso de no encontrar a persona alguna a quien dejarle el citatorio, procederá a elaborar el instructivo correspondiente mismo que fijará en el lugar visible del establecimiento, para que el propietario o representante legal correspondiente los espere a la hora y día señalado en dicho instructivo, para proceder a la visita referida.

Pero si al llegar al lugar si encuentra al visitado o su representante legal, o alguna persona con capacidad legal de ejercicio, en el caso de haber procedido al instructivo mencionado, el verificador procederá a identificarse con la credencial que lo acredita con tal carácter y le entregará una copia legible de la orden de visita de verificación, así como un ejemplar de la carta de derechos y obligaciones del visitado.

Posteriormente el verificador pedirá a la persona con quien se entienda la diligencia a que se identifique, haciendo constar en el acta respectiva tal carácter así como la descripción del documento de identidad y solicitará a dicha persona que designe a dos testigos de asistencia para el desarrollo de la visita de verificación. En caso de que el visitado, representante legal, o con quien se entienda la diligencia no hiciera uso de ese derecho dichos testigos serán nombrados por el propio verificador.

A continuación el verificador procederá a revisar los documentos, locales, establecimientos, lugares, muebles, materiales, sustancias u objetos que deban verificarse conforme al alcance de la orden de verificación, debiendo asentar

en el acta respectiva cualquier hecho, omisión o irregularidad que detecte en los mismos, debiendo en todo momento precisar con claridad los medios por los que conoció dichas circunstancias. De la misma manera deberá realizar la descripción de los materiales o sustancias que deban tomarse como muestras para la realización de análisis por parte de la autoridad que corresponda. De la misma forma hará constar las declaraciones, observaciones o manifestaciones que formule el visitado, haciendo descripción de los documentos que éste le exhiba, así como copias que se anexasen al expediente.

Si durante la vista de verificación surgieran incidentes o particularidades que pudiesen alterar el desarrollo de la misma, el verificador deberá asentar en el acta de visita de verificación dicha eventualidad.

La visita de verificación deberá concluirse necesariamente dentro del plazo de dos días hábiles contados a partir de su inicio (artículo 30), y sólo en caso de que por la propia naturaleza de la visita se requiera de un plazo mayor, podrá ampliar el citado término, siempre y cuando la autoridad que giró la orden de vista lo determine mediante resolución debidamente motivada y fundada.

Concluida la diligencia mencionada el verificador solicitará a las personas que en la misma intervinieron, a que la firmen, y en caso de que alguna de éstas se negara a hacerlo lo asentará en el acta respectiva.

Por último el verificador entregará una copia del acta a las personas que intervinieron en la misma, haciendo del conocimiento del visitado la autoridad que calificará el acta. Así como del término con el que cuenta para manifestar lo que conforme a su derecho convenga ante la autoridad citada, al igual que los demás datos sobre las consecuencias jurídicas que deriven de la visita.

Sobre este último el artículo 37 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal dice: transcurrido el plazo referido, sin que el visitado presente escrito de oposición, la autoridad que esté sustanciando el procedimiento de referencia, tendrá por ciertos los hechos, omisiones o irregularidades consignadas en el acta de verificación y procederá a calificarla conforme a la ley, e impondrá las sanciones, así como las medidas de seguridad necesarias, mediante resolución fundada y motivada que ponga fin al procedimiento.

El citado reglamento contempla además de que las visitas de verificación deberán concluirse en el término de dos días hábiles, salvo que para tal fin se requiera mayor plazo, mismo que se admitirá si la autoridad así lo determina (artículo 30).

Así mismo el visitado, su representante legal o con quien se haya entendido la diligencia podrán solicitar se asienten en el acta las manifestaciones que a su derecho convengan sobre el desarrollo y resultado de la misma (artículo 31).

Finalmente, concluido el levantamiento del acta de visita de verificación, el verificador entregará una copia de ella a las personas que participaron en la diligencia. Además proporcionará al visitado la información sobre la autoridad que calificará el acta, el plazo con que cuenta para oponerse a ella y demás datos sobre los efectos jurídicos de la visita de verificación practicada (artículo 32).

Posteriormente, el verificador entregará a su superior jerárquico las actas de la visita practicada, el día hábil siguiente a aquél en que concluyó la visita. La omisión sobre esta disposición dará lugar a responsabilidades para el verificador, según lo marcan las leyes de la materia (artículo 34).

Dicha acta deberá contener:

- a).- Lugar, fecha y hora de su formulación,
- b).- Nombre y cargo del verificador,
- c).- Descripción del documento de identificación del verificador,
- d).- Número y fecha del oficio de comisión y el expediente de la orden de visita de verificación practicada,
- e).- Nombre, razón o denominación social del visitado o su representante legal, con quien se llevó a cabo la diligencia,

- f).- La calle, número, colonia, delegación y código postal del lugar visitado,
- g).- La entrega de la carta de derechos y obligaciones del visitado,
- h).- Las circunstancias de que se cumplieron con los lineamientos previos a la consumación de la visita,
- i).- Descripción de los hechos, omisiones o irregularidades detectadas durante las diligencias,
- j).- Descripción de la cantidad de materiales o sustancias base o muestra para los análisis que requirió la visita de verificación,
- k).- Declaraciones u observaciones formulados por el visitado, su representante legal o quien hiciera dicho papel,
- l).- Descripción de los documentos exhibidos por el visitado, su representante legal o quien haya fungido como tal,
- m).- Las particularidades o incidentes surgidos durante la verificación,
- n).- El término con el que cuenta el visitado para inconformarse de la diligencia y la autoridad ante el que debe hacerlo,

o).- La hora, día y año de conclusión de la visita de verificación.

p).- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia.

En caso de negativa de alguno de ellos, ello no afectará la validez del acto y el verificador lo asentará en el acta y

q).- Las demás que señalen los ordenamientos legales correspondiente (artículo 29).

Por lo que toca al visitado, o sea el destinatario de la orden de la visita de verificación, este tiene las obligaciones siguientes:

1.- No impedir u obstaculizar, por cualquier medio la visita de verificación ordenada en su establecimiento,

2.- Acreditarse como tal,

3.- Permitir el acceso al establecimiento donde deberá realizarse la verificación, de acuerdo con la orden exhibida por el verificador,

4.- Exhibir los libros, registros y demás documentos que exija la ley sean verificados conforme al alcance de la orden de visita,

5.- Proporcionar las informaciones adicionales que requiera la diligencia, según el alcance de la orden de visita mencionada,

6.- No conducirse con falsedad, dolo, mala fe o violencia durante la diligencia, y

7.- Darle todas las facilidades al verificador para llevar a cabo la verificación conforme lo marca la orden de verificación.

Con relación a los derechos que otorga la ley al visitado, la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado, estipula:

1.- Exigirle al verificador que se identifique plenamente,

2.- Acompañar al verificador durante el desarrollo de la visita,

3.- Checar la autenticidad de la orden de verificación que le fue exhibida,

4.- Solicitar la asistencia de la Contraloría General del Distrito Federal en caso de detectar algún problema de autenticidad de los documentos presentados por el verificador,

5.- Designar dos testigos de asistencia durante la diligencia,

6.- Hacer toda clase de observaciones respecto de la visita de verificación que considere pertinente,

7.- Comprobar que sus observaciones sobre la visita de verificación practicada se asienten en el acta respectiva,

8.- Exigir le entreguen copia de la orden de visita de verificación, copia de la carta de derechos y obligaciones del visitado, así como del acta levantada al finalizar la diligencia,

9.- Exhibir los documentos necesarios para desvirtuar posibles irregularidades que encuentre en la visita, y

10.- Que se le hagan saber las consecuencias jurídicas que habrán de resultar con motivo de la práctica de la visita de verificación en su empresa.

En lo que respecta al escrito de impugnación presentado por el visitado, diremos que una vez que el acta de visita ya ha sido remitida por el verificador a su superior jerárquico, ésta deberá ser calificada por la autoridad competente, misma que deberá emitir en todos los casos, resolución fundada y motivada sobre la diligencia practicada.

Los visitados que no estén de acuerdo con los hechos o irregularidades asentados en el acta, tendrán un plazo de cinco días hábiles, posteriores a la

conclusión de la visita de verificación para expresar por escrito ante la autoridad competente su inconformidad sobre aquellos.

Conforme el artículo 36 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el escrito de impugnación deberá contener los datos siguientes:

- 1.- El órgano administrativo al que se dirige,
- 2.- Nombre del visitado y domicilio para oír notificaciones,
- 3.- La visita de verificación de que se trate,
- 4.- Fecha en que se realizó la visita,
- 5.- Número de expediente que corresponda a la orden de visita,
- 6.- Descripción de los hechos o irregularidades relacionadas con la visita de verificación,
- 7.- Las medidas de seguridad que se impugnan,
- 8.- Argumentos de derecho que haga valer el visitado y

9.- Listado de las pruebas que ofrezca o rinda el visitado.

En cuanto al escrito de impugnación a la diligencia de verificación por parte del visitado diremos que en el caso de que esta persona presente dicho recurso en el plazo de diez días hábiles a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos en que el visitado formuló de manera verbal o por escrito los alegatos que consideró convenientes, y tras levantarse el acta respectiva y firma por los que intervinieron, la autoridad que conozca el procedimiento, emitirá resolución, en la que, en su caso, impondrá las sanciones y medidas de seguridad que procedan en los términos de los ordenamientos legales o reglamentos aplicables al caso.

Pero en el caso de que el visitado no presente su escrito de impugnación en el plazo de cinco días hábiles que establece el artículo 36 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la autoridad que este substanciando el procedimiento mencionado, tendrá por ciertos los hechos, omisiones o irregularidades asentados en el acta de visita correspondiente, procediendo a calificar el acta, y en su caso, imponer las sanciones o medidas de seguridad que sean necesarias, mediante resolución debidamente fundadas y motivadas que ponga fin al procedimiento.

Por último lo que respecta a la notificación de la resolución al visitado. Sobre el particular, el artículo 40 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal establece que dentro de los diez días hábiles siguientes

a la emisión de la resolución que puso fin al procedimiento de calificación del acta, se deberá notificar de manera personal al visitado dicha resolución. En caso de transcurrir los plazos señalados anteriormente, la autoridad no notifica dicha resolución al visitado, éste deberá entender que en la visita de verificación no se encontraron omisiones o irregularidades administrativas que sancionar.

6. SANCIONES.

El tema de sanciones que habrán de imponerse a quienes infringen las disposiciones reglamentarias de la administración pública del Distrito Federal, va aunada al de las medidas de seguridad, en virtud de que ambas figuras jurídicas constituyen los recursos con que cuenta la autoridad para coaccionar las irregularidades u omisiones detectadas en las visitas de verificación practicada y de esa manera hacer cumplir los preceptos legales que en dicha materia deben acatar los particulares.

Atento lo anterior haremos previa referencia a las medidas de seguridad conforme a lo establecido por el artículo 4 del Reglamento de Verificación Administrativa para Distrito Federal, que estipula: "En la resolución que ponga fin al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación, la administración pública determinará, en su caso, las medidas de seguridad que sean procedentes para prevenir el riesgo o peligro detectado en

la visita de verificación. Esta resolución se notificará de manera personal al interesado.”

Tales medidas consistirán en lo siguiente:

- a).- El aseguramiento de materiales o sustancias peligrosas y contaminantes;
- b).- La suspensión temporal, total o parcial de la actividad que genere el peligro o daño, y
- c).- Las medidas que de manera específica se establecen en cada uno de los elementos sustantivos aplicables a cada caso concreto y que son necesarias para preservar la seguridad y la salud de la población (artículo 45).

En cuanto a los requisitos que debe reunir la formulación de tales medidas, el citado reglamento dice que en la resolución que las imponga deben aparecer:

- 1.- La autoridad que las emite,
- 2.- El nombre de la persona física, o en su caso, la razón social o denominación social de la empresa o establecimiento,
- 3.- El domicilio,

- 4.- El nombre del propietario o representante legal, según el caso,
- 5.- Las medidas de seguridad cuya adopción se ordena especificándose la duración de cada una de ellas,
- 6.- El nombre del servidor público encargado de ejecutar y evaluar dichas medidas de seguridad, y
- 7.- Las demás características que se consideren necesarias para la adecuada aplicación de las mismas según el caso concreto.

Con relación al quinto requisito, el reglamento establece que las medidas de seguridad tendrán la duración estrictamente necesarias para que el visitado subsane las irregularidades detectadas, de tal forma que en caso de negativa a tales disposiciones, las autoridades competentes del Distrito Federal, las ejecutará de manera forzosa, auxiliándose de la fuerza pública en los términos de los artículos 13, 14, 18 y 19 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (artículo 49).

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal también señala lo referente a las medidas aplicadas para casos de extrema urgencia, diciendo que tendrán efecto en cualquier etapa de la visita, sin más requisito que un informe escrito rendido por el verificador (artículo 47).

En consecuencia, es importante señalar que en estos casos de excepción, la autoridad competente no tendrá que sujetarse a las formalidades que establece el capítulo quinto del reglamento, ya que es suficiente con que la resolución por la que impongan las medidas referidas se funde y motive, la imposición de tales medidas, además de que se precise el término para la adopción de las mismas, así como las acciones que debe ejecutar el visitado para el cumplimiento de tales medidas de seguridad.

Se hace énfasis que la autoridad que imponga las citadas medidas de seguridad otorgará al visitado el plazo necesario para que éste las acate y que en caso de que el visitado incumpla tales disposiciones, las autoridades competentes procederán a la ejecución forzosa de las mismas con el apoyo de la fuerza pública (artículos 18 y 19 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).

Por lo que concierne a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal las medidas de seguridad son tratadas en el artículo 107 que dice textualmente:

“Las autoridades administrativas, con base en los resultados de la vista de verificación o del informe de las mismas, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas

medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas”.

Ahora bien, abordando el tema de las sanciones, examinaremos primeramente la forma en que las regula la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Este ordenamiento señala que las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y pueden consistir en:

1. Amonestación con apercibimiento,
2. Multa,
3. Arresto por 36 horas,
4. Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
5. Las demás que señalen las leyes o reglamentos (artículo 129).

Advierte así mismo que en caso de reincidencia, la multa aplicada se duplicará aunque su monto no podrá exceder del doble del máximo (artículo 130).

Exige además que para la imposición de las sanciones se debe observar el procedimiento administrativo respectivo, a la vez que dar oportunidad al interesado para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que tenga (artículo 131).

Postula también que la autoridad administrativa deberá fundar y motivar su resolución, tomando en cuenta:

- 1.- Los daños que se hubieren producido o puedan producirse,
- 2.- El carácter intencional o no de la acción u omisión que constituyó la infracción,
- 3.- La gravedad de la infracción cometida,
- 4.- La reincidencia del infractor, y
- 5.- La capacidad económica del infractor (artículo 132).

Establece también al respecto que la autoridad, una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas por éste ofrecidas y admitidas, procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar la resolución respectiva, misma que será notificada en forma personal o por correo certificado al interesado (artículo 133).

En cuanto a la forma en que deben aplicarse las sanciones, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dice:

Las autoridades competentes, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad, en caso de negativa del visitado, podrán valerse de la fuerza pública (artículo 134).

Que las sanciones administrativas contempladas en la ley en cita podrán aplicarse simultáneamente, excepto al arresto (artículo 135).

Que cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución que se dicte, las multas se determinarán separadamente, así como el monto de todas ellas (artículo 136).

También que las sanciones administrativas por infracciones se impondrán sin perjuicio de penas que correspondan a los delitos que pudiere cometer el infractor (artículo 137).

Que la autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o por aquélla, cuando se trate de un error manifiesto o que el particular demuestre que ya había dado cumplimiento a la orden con anterioridad (artículo 140) y

Las sanciones administrativas prescriben en cinco años, y que el término de la prescripción será continuo y se contará desde el día en que se cometió la infracción administrativa, si fuere consumada, o desde que cesó si fuere continua (artículo 138).

Por lo que toca al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, este declara en su artículo 50 que "las sanciones pecuniarias son independientes de las medidas de seguridad, por lo que, la autoridad podrá imponerlas conjunta o separadamente, según sea el caso".

También advierte que la imposición y cumplimiento de las sanciones no eximirá al infractor de la obligación de corregir omisiones o irregularidades administrativas detectadas en las visitas (artículo 51).

El citado reglamento al considerar la posibilidad de ejecutar la clausura como una de las modalidades de la sanción administrativa señala que "en el caso de que proceda dicha clausura como sanción, la orden que la decreta debe contener, por lo menos, los elementos siguientes: cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que la emite; nombre del propietario o la razón o denominación social de la empresa, el domicilio del establecimiento en el que se llevará a cabo; el alcance de la clausura, precisando su carácter temporal o permanente, total o parcial; su fundamentación y motivación, así como el nombre del servidor público encargado de realizarla" (artículo 52).

En el mismo numeral hace alusión a las formalidades a que debe sujetarse la diligencia de la clausura, que son:

- El servidor público deberá identificarse ante el propietario o representante legal o cualquier persona que se encuentre en el establecimiento, mediante credencial vigente, y entregará copia de la orden de clausura.
- Al inicio de la diligencia, el servidor público requerirá al propietario, representante legal o persona con quien entienda la diligencia, para que se designe a dos personas que funjan como testigos de asistencia; cuando la persona que atiende la diligencia se niegue a nombrarlos, el servidor público hará dichas designaciones, debiendo asentar esta circunstancia en el acta respectiva, sin que esto afecte la validez de la misma,
- De la diligencia se levantará acta circunstanciada, en formas numeradas y foliadas, en las que se expresará lugar, fecha y nombre de la persona con quien se realice la diligencia, la circunstancia en que se ejecutó la clausura, así como los incidentes y demás particularidades de la diligencia,

El acta deberá ser firmada por el servidor público que ejecute la orden, por la persona con quien se entienda la diligencia o los testigos de la misma se

nieguen a firmar, ello no afectará la validez del acta de clausura y se deberá asentar en este caso la razón respectiva;

- Acto seguido, el servidor público comisionado para ello, procederá a colocar las fajillas de clausura en el establecimiento de que se trate. Estas fajillas contendrán los datos de la autoridad que impone la clausura, los fundamentos legales de la misma, así como el apercibimiento en el sentido de que la destrucción de las fajillas constituye un delito en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; tales fajillas deberán ser colocadas de forma que cumplan los efectos ordenados por la autoridad y
- Al término de la diligencia, el servidor público dejará copia del acta representativa a la persona con quien se haya entendido la diligencia.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal prevé el caso de que la clausura no se lleve a cabo. Para tal eventualidad, el artículo 53 dice: "cuando la orden de clausura no puede ejecutarse debido a la oposición del propietario, representante legal u ocupante del establecimiento, el servidor público encargado de ejecutarla, rendirá un informe sobre la ejecución de la clausura ordenada".

En caso de darse la circunstancia mencionada con anterioridad, el superior jerárquico que tuviera conocimiento de ello, emitirá resolución fundada y

motivada en la que impondrá a la persona que se opuso a la diligencia la sanción prevista en la fracción III del artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dictando una nueva orden de clausura y solicitando el concurso de la fuerza pública para llevarla a cabo.

Un comentario relacionado con la imposición de la sanción aplicable al infractor en nuestro régimen jurídico es que a menudo sucede que los verificadores, al no tener suficiente preparación técnica y carecer de conocimientos jurídicos, no pueden cumplir fielmente con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 18 de este Reglamento, es decir, fundar y motivar jurídicamente los hechos que observan durante la visita de verificación practicada, lo que ocasiona que la autoridad encomendada de emitir la resolución no cuente con los suficientes elementos con que integrar dicho dictamen de tal forma que al imponer la sanción correspondiente, ocasiona un agravio al infractor, quien por consiguiente, impugna dicha resolución y pide la nulidad de la sentencia.

7. RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Conocido también como recurso de reposición, este recurso consiste en un procedimiento ordinario que se interpone ante la propia autoridad que dictó la resolución administrativa para pedir que la revoque o modifique por otro acto contrario.

Dicho de otra manera, el recurso de inconformidad tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido por el interesado.

Lo anterior indica que el recurso de inconformidad es optativo, es decir, el particular puede interponerlo o promover directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dice en su artículo 108 que "la autoridad ante la cual se puede interponer el recurso de inconformidad es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado. Cuando la resolución recurrida hubiese sido emitida por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal (antes Jefe del Departamento del Distrito Federal), el recurso de inconformidad se interpondrá ante este funcionario público".

Además el plazo para hacer valer el recurso de inconformidad es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta su efecto la notificación de la resolución o de que el recurrente tenga conocimiento del acto impugnado (artículo 109).

En cuanto a la sustanciación del citado recurso, la misma ley señala los siguientes requisitos:

- a).- El órgano administrativo a quien se dirige;
- b).- El nombre del recurrente y del tercero perjudicado, en su caso;
- c).- El lugar para recibir notificaciones;
- d).- El acto o resolución que se impugna;
- e).- La autoridad emisora de la resolución recurrida;
- f).- La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución impugnada;
- g).- Los agravios que causa la resolución;
- h).- Los fundamentos y argumentos de derecho en contra de la resolución y
- i).- Las pruebas que se ofrezcan (artículo 111).

Además al recurso de inconformidad deberá acompañarse de otros documentos que son:

- 1.- Los que acrediten la personalidad del promovente, en su caso;

2.- El en que conste el acto recurrido o bien, el escrito de iniciación del procedimiento, en el caso de la negativa ficta;

3.- La constancia de notificación, bajo protesta de decir verdad, de la fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución, y

4.- Las pruebas que se estimen convenientes para el caso (artículo 112).

En los términos de la misma ley, una vez recibido al recurso, el superior jerárquico solicitará a la autoridad competente un informe sobre el caso, así como la remisión del expediente, mismo que deberá realizarse en el plazo de cinco días hábiles. Dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del citado informe, la autoridad responsable emitirá proveído sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso de inconformidad interpuesto.

Si el recurrente omite alguno de los requisitos o documentos señalados anteriormente, la autoridad que conozca del asunto lo prevendrá por escrito, por una sola vez, para que en el término de cinco días hábiles subsane la irregularidad. En caso de que el interesado no desahogue esta prevención, o que el escrito no vaya firmado por el recurrente o por quien debe hacerlo, la autoridad tendrá por no interpuesto el citado recurso (artículo 113).

Para el caso de que el recurso sea admitido, la autoridad señalará en el mismo proveído, la fecha para la audiencia de ley, misma que deberá realizarse dentro

de los siguientes diez días hábiles, desahogando las pruebas ofrecidas y recibiendo los alegatos, que se presentan.

Ningún hecho o documento no aportado en el procedimiento administrativo, es decir, en el escrito de impugnación será tomado en cuenta para la resolución por parte de la autoridad.

En cuanto a la improcedencia del recurso de impugnación la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal cita en su artículo 121 los casos siguientes:

- a).- Contra actos materia de otro recurso pendiente de resolución;
- b).- Contra actos que no efecten los intereses legítimos del promovente. Dicho supuesto se presenta cuando el particular no tiene interés legítimo para pretender lo que pide;
- c).- Contra actos consumados de modo irreparable;
- d).- Contra actos consentidos expresamente;
- e).- Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por el artículo 109 de la ley en cita y

f).- Contra actos que se hayan impugnado por otro medio de defensa.

De la misma manera la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal puntualiza en su artículo 122 los supuestos en los que deberá ser sobreseído el recurso de inconformidad, que son:

a).- Cuando el promovente se desista expresamente del recurso;

b).- Cuando el mismo fallezca durante el procedimiento, si el acto impugnado es de tipo personal;

c).- Cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia que señala el artículo 121 de la ley;

d).- Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado;

e).- Al faltar el objeto o materia del acto y

f).- Cuando no se pruebe la existencia del acto que se impugna.

Para el caso de suspensión del acto impugnado dicha ley prevé que ésta puede llevarse a cabo en cualquier momento y hasta antes de que se dicte resolución en el recurso. También advierte que dicha suspensión solo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran. En el caso del

recurso de inconformidad. este ordenamiento no prevé la suspensión con efectos restitutorios. El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o de su denegación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido de que si no emite acuerdo expreso al respecto, se deberá entender que dicha suspensión fue otorgada al promovente.

También la sentencia no otorgará la suspensión cuando se cause perjuicio al interés social, se contravenga las disposiciones de orden público o se deje sin materia la procedimiento (artículo 116).

Que en los casos en que dicha suspensión cause daños y perjuicios a terceras personas, o se trate de multas, el promovente deberá otorgar garantía al respecto, y

Por último, que la suspensión podrá revocarse por parte del superior jerárquico cuando sean modificadas las condiciones bajo las cuales fue otorgada (artículo 119).

8. RESOLUCIÓN AL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Según la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal a los diez días hábiles contados a partir de la celebración de la audiencia de ley, el

superior jerárquico deberá emitir la resolución correspondiente. El no cumplimiento de esta disposición presumirá confirmado el recurso interpuesto (artículo 124).

Además, dicha resolución deberá fundarse en derecho así como declarar examinados todos y cada uno de los agravios que alega el recurrente, reservándose la autoridad el derecho de invocar aquellos hechos notorios que pudieran desvirtuar la validez del acto impugnado.

En caso de que dicha resolución ordene la realización de un acto adicional o la reposición del procedimiento, ello deberá cumplirse en el término de 10 días hábiles, contados a partir del que se haya dictado la resolución al caso (artículo 125).

Por otra parte, la autoridad encargada de dictar la resolución tiene la facultad de:

- a).- Declararlo improcedente o sobreseído;
- b).- Confirmar dicho acto;
- c).- Declararlo nulo, anulable o revocable;

d).- Modificarlo o mandar que se modifique u ordene la expedición de un nuevo recurso en su lugar, u ordenar la reposición del procedimiento, salvo que se trate de cambios sobre actos que no hubiere hecho valer el interesado (artículos 126 y 127).

También establece dicho ordenamiento, a favor del recurrente, el derecho de poder solicitar la nulidad del acto ante el Tribunal de lo Contencioso, en caso de no estar de acuerdo con los puntos de dicha resolución (artículo 128).

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

47 Diccionario Jurídico Mexicano, Op Cit., Pág. 838 y 839.

48 Ibidem. Pág. 840.

49 Ibidem., Pág. 2162 y 2163

50 Ibidem, pág. 1710.

51 Cabanellas, Guillermo. Derecho Normativo Laboral, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966, Pág. 324.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Acto administrativo es la declaración de voluntad, de carácter unilateral, por parte de la administración pública para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones entre ésta y los particulares en relación con el aprovechamiento de los servicios públicos.

SEGUNDA.- El procedimiento administrativo difiere sustancialmente del proceso civil en virtud de que no concede el mismo carácter a las partes en el conflicto, sino que impone y ejecuta sus actos en forma unilateral bajo el supuesto de que tales disposiciones tienden a la satisfacción del interés público.

TERCERA.- Con el fin de que las visitas de verificación ordenadas por la administración pública del Distrito Federal surtan los efectos deseados, considero pertinente que en el Reglamento de Verificación en vigor, se establezcan claramente las características y condiciones que deben reunir las personas que funjan como testigos en dichas diligencias.

CUARTA.- Para contar con un eficiente cuerpo legal que regule las actividades de la administración pública, es necesario que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuente con elementos capaces y de buena

intención para que elaboren preceptos que orienten el aprovechamiento de los recursos que el Gobierno del Distrito Federal otorga a la población.

QUINTA.- Es inexacta la redacción de la fracción VI del artículo 18 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal cuando ordena a los verificadores a que funden y motiven jurídicamente los hechos que detectan en la visita de verificación, cuando bien se sabe que éstos no son expertos en derecho, lo que provoca que cometan errores que a la postre ocasiona que los particulares se opongan a la resolución emitida por la autoridad. El texto debería decir: que narren con precisión los hechos que encuentren en la visita de verificación practicada.

SEXTA.- Por la aparición de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal los usuarios en materia de agua y drenaje, ya tienen la prerrogativa legal del "derecho de audiencia" para hacer valer sus inconformidades frente a los abusos que las autoridades administrativas cometan en su agravio.

SÉPTIMA.- No obstante que el artículo 16 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal señala claramente que los verificadores no pueden practicar visitas de verificación en aquellos establecimientos que tengan algún interés, considero que debe ejemplificarse cuales son los casos a que dicho numeral hace referencia.

OCTAVA.- Uno de los alcances jurídicos más importantes que tiene nuestra legislación vigente es el llamado "recurso de inconformidad" a través del cual los usuarios en materia de agua y drenaje pueden impugnar ante la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica la resolución que sea emitida por ésta, situación con la cual no estoy de acuerdo porque considero que el recurso citado debe tramitarse ante la autoridad jerárquica superior de la Unidad Administrativa.

APÉNDICE

PROCEDIMIENTO, FORMALIDADES ESENCIALES DEL. *Las violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento sólo pueden cometerse durante la sustanciación de éste, mas no en la sentencia definitiva.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.
Revisión fiscal 141-93. Secretarios de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca y de Hacienda y Crédito Público. 3 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Carlos Gregorio Ortiz García. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII-Agosto, Página: 524

FUNDAMENTACIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS AUTORIDADES PARA FUNDAR SUS ACTOS DEBEN CITAR EL PRECEPTO EN QUE BASEN SU ACTUACIÓN Y PRECISAR LAS FRACCIONES EN QUE APOYEN SU DETERMINACIÓN. *A fin de cumplir con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, las autoridades, al emitir sus actos, no deben simplemente citar los preceptos de la ley aplicable, sino que deben también precisar la fracción o fracciones en que apoyan*

sus determinaciones, pues lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, ya que lo obligaría, a fin de concertar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizando cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa, con lo cual, como se ha apuntado con anterioridad, se estaría infringiendo lo dispuesto por el mencionado artículo 16 de la Constitución.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 821/91. Aarón Entebi, 29 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Anolín Hiram González Cruz. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IX-Febrero, Página: 192

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
REPOSICIÓN. *Si en un procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado, y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 198/89. Mateu Vázquez Heu 27 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Enrique Pérez González. Secretario: Nicolás Castillo Martínez. Véase: Jurisprudencia 395 85. Tercera Parte, Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV Segunda Parte-1, Pagina: 391.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y Gastón Fernando Terán Ballesteros. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte. Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S. N. C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabur González Ruiz. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona. Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero

de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez. Amparo directo 493-91. Eugenio Fimbres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortigón Garza. Amparo directo 101/92. José Raul Zarate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo 17, Primera Parte, tesis 260, p.g. 175. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 54, Junio de 1992. Tesis: 1:2o. J/32. Pagina: 49

FUNDAMENTACIÓN, GARANTÍA DE. *Si la autoridad responsable en el fallo constitutivo del acto reclamado no citó los cuerpos legales y preceptos que le otorgan competencia o facultad para emitirlo, debe concluirse que dicha resolución carece de la debida fundamentación, por tanto, procede conceder la protección constitucional, en la inteligencia de que por fundamentación debe entenderse la anotación en el mismo cuerpo de la resolución, de los ordenamientos y preceptos que le den competencia o facultades a la autoridad para su emisión y que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos donde encuadra la conducta del gobernado lo cual debe hacerse con toda exactitud con inclusión de las fracciones, párrafos, incisos y subincisos.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 46 89. Alimentos Industriales, S. A. 23 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretaria: María Concepción Alonso Flores. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III Segunda Parte-I, Página: 356.

FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. *El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquellos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o*

reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 248 96. Patricia Maricela Córdova Sánchez. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Noviembre de 1996 Tesis: IX.1a.18 K Pagina: 440

FUNDAMENTACIÓN. (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL). *Si la resolución reclamada menciona los preceptos legales en los cuales se funda, no se puede decir que haya incurrido en la violación formal de falta de fundamentación, en términos del artículo 16 constitucional. Pues el determinar si la fundamentación es o no adecuada, es decir, si no hay inexacta aplicación de los preceptos señalados, u omisión de aplicación del precepto pertinente, son cuestiones de legalidad que no atañen a la violación constitucional formal directa que se menciona.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE: SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 234/92. Armando Durán Sánchez. 1o. de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Tarcicio Obregón Lemus. Secretario: Nelson Loranca Ventura. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII-Julio, Página: 599.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES ESENCIALES EN EL.

Para que se estime cabalmente cumplida la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el que no se establecieron minuciosa y detalladamente las formalidades esenciales, es necesario que, ante el imperativo del precepto citado, la autoridad responsable dé, vista a la contraparte con las pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté, en aptitud legal de realizar las objeciones que considere convenientes en relación con tales probanzas, esto es, para que pueda controvertirlas o impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio procesal entre las partes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 597/98. Unión de Permissionarios del Sistema de Transporte Colectivo con Itinerario Fijo, Mártires del Río Blanco, Ruta Dos, A. C. 2 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Antonio Cruz Ramos. Secretario: José Luis Díaz González.

*Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente:
Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Marzo de 1999,
Tesis: XVIII.2o.2 A
Página: 1438.*

BIBLIOGRAFIA GENERAL Y ESPECIALIZADA

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, 6ª Edición actualizada, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1983.
2. Alessi, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción de la tercera edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats, 3ª Edición Italiana, Tomo II, Editorial Bosch.
3. Álvarez Gendin, Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, TOMO I, Editorial Urgel, Barcelona 1958.
4. Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas S.A. de C.V., México 1990.
5. Bielsa, Rafael, El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo, 2ª Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1957.
6. Bustelo Vázquez, Manuel, La Lesividad de los actos administrativos, 1ª Edición, Editorial Lex, La Habana 1952.

7. Cabanellas, Guillermo, Derecho Normativo Laboral, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966.
8. Carrillo Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
9. Carrillo Flores, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la administración en México, Editorial Porrúa S.A. de C.V., 1939.
10. Delgadillo, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Lucero Espinosa Manuel, 2º Curso, 1ª Edición, Editorial Limusa, México 1989.
11. Dromi, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, 2ª Reimpresión, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma S.R.L., Buenos Aires 1983.
12. Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo I, 9ª Edición, Tomo I, Editorial Tecnos S.A., México 1992.

13. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32^a Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1993.
14. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2^a Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., 1997.
15. H. Pareja, Carlos, Curso de Derecho Administrativo Teórico y Practico, 2^a Edición, Editorial El Escolar, Bogotá 1939.
16. La Ciencia del Derecho durante el siglo XX, 1a Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.
17. Linares, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, México.
18. Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1978.
19. Mario Aylvarado, Saúl, Lecciones sobre Derecho Administrativo, Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1991.

20. Márquez González, José Antonio, Tesis Doctoral sobre la Teoría de la Ineficacia.
21. Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Administrativo, 17ª Edición, Editorial Trivium, S.A., Madrid 1995
22. Moto Salazar, Efraín, Elementos de Derecho, 33ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1986.
23. Olivera Toro, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, 5ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1997.
24. Ortiz Reyes, Gabriel, Observaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México 1996.
25. Pérez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 14ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1992.
26. Ramírez Fonseca, Francisco, Manual de Derecho Constitucional, Editado por publicaciones administrativas y contables, S.A., 1983.

27. Santofimio Jaime, Orlando, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Universidad Externado de Colombia 1994.
28. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 15ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1992.
29. Troncoso de la Concha, M. De J., Elementos de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Montaldo, Ciudad Trujillo, R.D., 1943.
30. Urzúa, Efraim, Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª Edición, Imprenta Universitaria, Guadalajara 1963.
31. Vidal Perdomo, Jaime, Derecho Administrativo, 9ª Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá – Colombia 1987.

DICCIONARIO

1. Diccionario Jurídico Mexicano.
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Editorial Porrúa S.A. de C.V., 1997.

2. Enciclopedia Universal Diana. Ediciones Danae S. A. 1980.

LEGISLACIONES CONSULTADAS GENERALES Y ESPECIALIZADAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2001.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2001.
3. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2001.
4. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2001.
5. Código Financiero del Distrito Federal Código Financiero del Distrito Federal, Editorial Sista, México 2000.
6. Código Penal del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2001.

7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 2001.
8. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. , Editorial Porrúa. México 2001.
9. Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, Editorial Porrúa. México 2001.
10. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, Editorial Porrúa. México 2001.