



5
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS FORMALIDADES
REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Y LA
NECESIDAD DE SU PERFECCIONAMIENTO DADA LA
IMPORTANCIA DE SU SUPLETORIEDAD".**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
FERNANDO ALDAMA CAÑEDO**

**ASESOR:
LIC. MARIO SANDOVAL PÉREZ.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGÓN, 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y muy en especial a la E.N.E.P Aragón, por haberme dado la oportunidad de formarme como profesionista y gozar del privilegio de ser su alumno, privilegio al que aspiran muchos y que solo algunos lo tenemos.

A todos mis profesores de la E.N.E.P. Aragón.

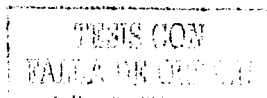
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A el Lic. Mario Sandoval Pérez, mi profesor y amigo, por darme la oportunidad de contar con su asesoría.

A los seres que más amo y admiro en esta vida y que han sido la motivación constante para concluir este trabajo:

Mi madre Señora Teresa Cañedo Encines, por todo el amor y apoyo que me ha dado a lo largo de mi vida.

Mi padre Señor Francisco Aldama Paredes mi guía y mi apoyo en todo momento, con mucho cariño y admiración.



A mis Hermanos con mucho cariño:

Francisco.
Antonieta.
Ángel.
Julio.
Teresa.

A mis sobrinos:

Areli.
Horacio.
José Antonio.
Sandra Erika.
Brenda Andrea.
Leonor.

A mis tíos Lic. Francisco Aldama Paredes y
Señor Alberto Aldama Paredes por su apoyo
y motivación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con especial dedicación para el Señor Horacio Martínez Camargo (q.e.d.) Mi gran amigo y hermano, por todo el amor que sembraste entre toda tu familia y sabios consejos que me diste, con mucho cariño donde quiera que te encuentres.

A todas y cada una de las personas que de alguna manera contribuyeron para que este trabajo de investigación se realizara, amigos y familiares, a todos ellos con cariño.

Para...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS ----- 1

1.1. En el Derecho Español.- ----- 1

1.2. En el Derecho Anglo-Sajón. ----- 11

1.3. Congreso Internacional de Ciencias Administrativas
celebrado en Varsovia en el año de 1936.- ----- 14

1.4. En México.- ----- 15

CAPITULO II.- MARCO CONCEPTUAL.- ----- 21

2.1. Concepto de Acto Administrativo.- ----- 21

2.2. Concepto Administración Pública.- ----- 22

2.3. Concepto de Autoridad Administrativa.- ----- 23

2.4. Concepto de Autoridad Judicial.- ----- 24

2.5. Concepto Proceso y Procedimiento.- ----- 25

2.6. Concepto de Orden Público.- ----- 27

2.7. Concepto de Interés Público.- ----- 28

2.8. Concepto de Resolución Administrativa.- ----- 29

2.9. Concepto de Supletoriedad.- ----- 29

2.10. Concepto de Tribunales Administrativos.- ----- 30

CAPITULO III.- ESTUDIO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y LA SUPLETORIEDAD.- ----- 32

3.1. El artículo 14 Constitucional.- ----- 32

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

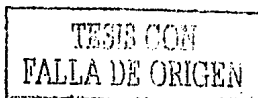
3.2. La Garantía de Audiencia y formalidades del procedimiento.-	35
3.3. Ámbito de aplicación de la Garantía de Audiencia.-	41
3.3. La Resolución Administrativa y sus efectos jurídicos como consecuencia del procedimiento administrativo.-	46
3.5. La figura jurídica de la Supletoriedad. -	49
3.5.1. Lagunas de la ley aplicable. -	50
3.5.2. Reglas de aplicación.-	51
3.5.3. Interpretación del artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.-	53

CAPITULO IV.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTA PARA PERFECCIONARLO.------ 57

4.1. Análisis del Procedimiento Administrativo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.-	59
4.2. Importancia de precisar cuando las autoridades administrativas están facultadas para actuar conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.-	68
4.3. Necesidad de precisar en que momento y motivos por los que puede dar inicio un procedimiento administrativo.-	74
4.4. La obligación de la autoridad administrativa de emitir un auto Admisorio en relación al escrito inicial.-	79
4.5. Necesidad de precisar y aclarar el periodo probatorio dentro del procedimiento administrativo.-	82

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.



INTRODUCCION.

La expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, obedece a la necesidad de creación de un solo procedimiento que defina las bases de la actividad administrativa mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran en un marco de un procedimiento general tipo, sin que ello signifique la expulsión de los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes y reglamentos administrativos específicos, esto para asegurar el mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa, cumpliendo con las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Constitución.

Existe en la actualidad dentro de la acción de la Administración Pública del Distrito Federal un gran número de Leyes y Reglamentos de carácter administrativo, que tienen como finalidad regular las diversas actividades que desarrolla la administración pública y su relación con los particulares, y como consecuencia existe gran diversidad de procedimientos administrativos regulados por cada Ley o Reglamento aplicable a cada caso en concreto, los que en algunos casos son muy antiguos y obsoletos.

De lo anterior se deriva la gran importancia y trascendencia que representa la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Supletoriedad, pues como se dispone en su artículo 4º, se debe aplicar a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal con algunas excepciones.

En la mayoría de los casos, las Leyes y Reglamentos de carácter administrativo en que basa su actuación tanto la Administración Pública por conducto de las diversas autoridades administrativas como los particulares, establecen determinado tipo de procedimiento, así como de recursos para cada caso en concreto, y en algunos casos las mencionadas Leyes y Reglamentos dada su antigüedad resultan obsoletas e inaplicables o en muchos de los casos el procedimiento que plantean es insuficiente o contienen lagunas que impiden u obstaculizan una actuación eficiente de las autoridades frente a los gobernados, lo que a futuro dichas deficiencias tienen que ser subsanadas por las autoridades judiciales como consecuencia de que el particular promueva ante los Tribunales administrativos la nulidad del procedimiento administrativo en virtud de las irregularidades presentadas durante el desarrollo del mismo, es por lo que la Ley de Procedimiento Administrativo, debiera establecer un procedimiento claro y preciso que no deje lugar a dudas para el particular en cuanto a su aplicación y de la legalidad a la actuación de las autoridades administrativas, pues esta Ley viene a subsanar las lagunas que pudieran encontrarse en los diversos ordenamientos jurídicos aplicables de carácter administrativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, desde un punto de vista personal, lo relativo al desarrollo y tramitación del procedimiento administrativo presenta una serie de normas que no son claras en cuanto a su contenido, las cuales lejos de cumplir con los fines de la propia Ley, hacen ineficaz, lenta y obsoleta su aplicación, por lo cual se requiere que el procedimiento administrativo que regula sea perfeccionado para el cumplimiento de su fines, buscando proporcionar verdaderamente al gobernado un cuerpo de normas jurídicas claras que faciliten su actuación frente a la administración pública.

Por otra parte, la problemática que representa la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo radica en que el procedimiento no es claro en el sentido de que primeramente no se establece con claridad si la misma ley es principal o accesoria de las ya existentes, y quien es la autoridad encargada de aplicarla o basar su actuación en la misma, no se precisa en que momento se da inicio al procedimiento con base en esta Ley, no hay dictado de un auto admisorio o inicial, el desarrollo del periodo probatorio en lo referente al ofrecimiento, admisión y desahogo no es del todo claro, todo esto es de suma importancia pues existen algunos Reglamentos y Leyes que dada su antigüedad son obsoletos.

Por los motivos antes expuestos, el desarrollo del presente trabajo de investigación tiene como finalidad proponer que el procedimiento que regula la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, sea perfeccionado en el sentido de ser claro en cuanto al contenido de sus normas, tomando como fundamento las supremacía Constitucional que se estatuye en el Artículo 14, no con el ánimo de prolongar el procedimiento, sino simplemente sea claro, pues el mismo representa una gran importancia derivada de su supletoriedad a la gran diversidad de los procedimientos administrativos que se regulan en igual número de leyes y reglamentos existentes de carácter administrativo.

El desarrollo del presente trabajo de investigación, constará de cuatro capítulos en los que se hablará; en el primero de los antecedentes históricos de los procedimientos administrativos, principalmente en aquellos países de gran influencia en nuestro Derecho Mexicano en cuanto a las formalidades del procedimiento administrativo, en el segundo capítulo se estudiará el marco conceptual dando las diversas definiciones afines al tema de investigación, en el capítulo tercero se estudiará la Garantía de Audiencia y la figura jurídica de la supletoriedad haciendo un estudio del artículo 14 constitucional, en virtud de que dicho precepto debe imperar en cualquier tipo de procedimiento, ya en el capítulo cuatro se expondrá la parte esencial del presente trabajo de investigación en el que hará la propuesta del porque se necesita perfeccionar el procedimiento administrativo que regula la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el que se hará la propuesta de cómo debería estar regulado el procedimiento en algunos aspectos de suma importancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El desarrollo del presente trabajo de investigación se basa principalmente en la consulta de fuentes documentales consistentes en libros de Derecho Administrativo, Derecho Procesal, Juicio de Amparo, entre otras materias afines al presente tema, asimismo se consultarán Legislaciones de carácter Administrativo y tesis Jurisprudenciales; la investigación se realizara haciendo el estudio del tema en general, para establecer al final del mismo las conclusiones a que se llegan con el desarrollo del tema investigado, por lo que se emplea el método deductivo, pues se parte de lo general para llegar a lo particular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

"Es bien sabido que las Instituciones de un pueblo, nunca son absolutamente autóctonas, es decir, jamás se generan sin la influencia exterior, el mismo Derecho Romano se inspiró en el antiguo Derecho de las polis griegas, repercutiendo a su vez, en la formación de las Instituciones jurídicas de países Europeos, el Derecho de éstos, principalmente el de España e Inglaterra se transplantó a América, en cuyo continente los países que reconocen como madre patria a dichos grandes Estados, han estructurado su régimen jurídico conforme al modelo de la metrópoli."¹

Es preciso señalar la importancia que adquiere la regulación del procedimiento administrativo a través de diversos ordenamientos que determinaron los aspectos esenciales de la actividad administrativa, así como la posibilidad de participación de los administrados en la creación de actos y resoluciones que les afectaban (garantía de audiencia), a través de los medios de defensa contemplados dentro del sistema jurídico.

Los modelos que se analizan como antecedentes a las formalidades esenciales del procedimiento administrativo son básicamente tres:

- 1.- En el Derecho Español, con la Ley Española de Procedimiento Administrativo de noviembre de 1958, por su acercamiento al Derecho Mexicano.
- 2.- El Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, pues en este se llegó a la conclusión de cuales son las bases mínimas que deben imperar en cualquier tipo de procedimiento tramitado ante las autoridades administrativas.
- 3.- El principio Anglosajón de "el debido proceso legal", pues este precepto en la Doctrina Anglosajona alcanzó una gran precisión, pues garantizaba la propiedad, la vida, la libertad, los derechos de los hombres en contra de las formas arbitrarias de proceder del poder público.

1.1. EN EL DERECHO ESPAÑOL.

España con la expedición de diversas leyes Administrativas, tendientes a crear las bases unificadoras de un procedimiento tipo, tuvo una gran influencia en la Legislación de los Estados de lengua Española, siendo en el presente caso el contenido de nuestras leyes de procedimiento Administrativo, en las que la

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 33ª Edición. Editorial. Porrúa. México. 2001. pág. 103.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esencia principal es dar garantía a los gobernados respecto a la actuación de la administración frente a los particulares.

El antecedente mas remoto de Leyes de Procedimiento Administrativo en España, lo constituye la Ley de 31 de Diciembre de 1881, en esta Ley se daban las bases para el procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas.

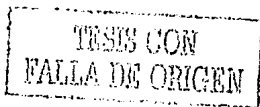
Posteriormente se expidió la Ley Española de fecha 19 de octubre de 1889, la cual fue conocida como la Ley Azcarate, originándose en Europa el movimiento uniformador del procedimiento Administrativo, esta Ley fue la primera Ley general de procedimiento administrativo que intentó la regulación uniforme del procedimiento al que debían someterse los distintos departamentos de la administración en la tramitación de sus expedientes, la cual supuso un paso decisivo en la evolución del Derecho público Español.

En la España Franquista se decide expedir la Ley de Procedimiento Administrativo de fecha 17 de julio de 1958, por la que la Administración del Estado debe ajustar su actuación a las prescripciones de esta Ley, misma que se adecuo a las disposiciones Constitucionales de la Ley Suprema, resultando de importancia fundamental, pues elevó a rango Constitucional los derechos de los particulares que se deben salvaguardar por el legislador y la Administración Pública, es decir, la Constitución Española atribuyó a la competencia exclusiva del Estado el procedimiento Administrativo común.

La Ley Suprema Española disponía que la ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.²

Por otra parte esta Ley administrativa al ser una Ley de bases de Procedimiento, fue necesario desarrollarla a través de los Reglamentos de procedimiento de los distintos Ministerios, en virtud de que cada Ministerio había dictado su propio Reglamento, de ahí que España se encuentre entre los países que contaban con una minuciosa regulación del procedimiento administrativo, contenida en diversas disposiciones.

² Fix Zamudio Héctor. *Introducción a la Justicia administrativa en el ordenamiento Mexicano*. Editorial. Colegio Nacional. México. 1983. pág. 30-31.



Al entrar en vigor esta Ley de Procedimiento Administrativo Español, estaban vigentes los siguientes Reglamentos de procedimiento administrativo:

- Presidencia del Gobierno: 4 de enero de 1915
- Ministerio de asuntos exteriores: de 17 de abril de 1890
- Ministerio del Ejército; de 25 de abril de 1890
- Ministerio de Justicia: de 9 de Julio de 1917
- Ministerio de Marina: de 25 de abril de 1890
- Ministerio de la Gobernación: de 31 de enero de 1947
- Ministerio de Hacienda: de 13 de octubre de 1903
- Ministerio de Obras Públicas: de 23 de abril de 1890
- Ministerio de Educación Nacional: de 30 de diciembre de 1918
- Ministerio de Agricultura: de 14 de junio de 1935
- Ministerio de Trabajo: de 2 de abril de 1954
- Ministerio de Comercio: de 18 de agosto de 1951
- Ministerio de Industria: de 7 de septiembre de 1954.

Esta diversidad de disposiciones reglamentarias y la diferente regulación en aspectos fundamentales del procedimiento Administrativo carecía de unidad y sentido, por lo que surgió la necesidad de unificar la regulación del procedimiento administrativo que superara la diversidad de normas existentes y respondiera a las exigencias de la Administración.

Esta Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, atiende en primer lugar a un criterio de unidad, procura en lo posible reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales, con algunas salvedades, como por ejemplo respecto de los Ministerios Militares, respeta la especialidad de determinadas materias administrativas, cuyas peculiares características postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la Ley se aplicara con carácter supletorio.³

Como preámbulo de esta Ley se expone que la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en sus leyes fundamentales.

Para poder darnos cuenta de la gran influencia que representa la Ley de Procedimiento Administrativo Español en la elaboración de Leyes de procedimiento administrativo en México tanto a nivel federal como local, es necesario referirnos a ella, en un breve estudio de todos sus aspectos, y muy en

³ Cfr. González Pérez Jesús. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1977. pág. 55 y ss.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

especial en lo referente a las formalidades esenciales dentro del procedimiento Administrativo.

En virtud de esta Ley, la obligatoriedad para que la administración siga un cause determinado a fin de formar sus manifestaciones de voluntad, obedeció a dos ideas: una de eficacia administrativa y otra de garantía a los administrados. Por influencia del Derecho Procesal Español, el establecimiento de los trámites que necesariamente deben observarse cuando la administración actúa en relación con sus gobernados, constituyó un medio para defender la seguridad de éstos, al mismo tiempo que para conseguir la efectiva realización de los fines públicos.

La Ley Española reúne en lo posible su compleja legislación administrativa y ofrece a los funcionarios y administrados un texto del contenido mas amplio posible, regula además el procedimiento administrativo en sentido estricto, el régimen jurídico de los actos, así como otros aspectos de la acción administrativa que se relacionan.

Los principios uniformadores de la Ley Española son los siguientes: UNIDAD, EFICACIA, ANTIFORMALISMO Y OFICIALIDAD.

La tendencia a la *unidad*, consiste en reunir las normas de procedimiento administrativo en un texto único aplicable a todos los departamentos, con las salvedades exigidas por la especialidad en determinadas materias.

La preocupación por la *eficacia* administrativa se desarrolla con arreglo a las normas de economía y celeridad, se busca el establecimiento de un procedimiento rápido, amplio y flexible.

La manifestación de *antiformalismo* se proyecta en dos sentidos; en relación con los actos de los administrados al permitirles que formulen alegaciones en cualquier momento sin que exista como norma un plazo preclusivo para ello, y al establecer la categoría de los actos irregulares, los cuales aunque estén afectados por algún vicio no pueden ser objeto de anulación.

El principio de la eficacia administrativa no constituye un obstáculo para que a lo largo de la Ley brille, igualmente, una preocupación por la garantía de audiencia de los administrados, se pone de manifiesto la exigencia de que se les notifiquen las resoluciones que afecten sus derechos o intereses.

La idea de la Eficacia y de la Garantía de audiencia de los administrados conducen a la consagración del principio de *oficialidad*, en primer lugar, el mandato de que el procedimiento se impulse de oficio en todos sus trámites y además, el deber de la administración de desarrollar también de oficio, los actos de Instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación

TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, en particular, la práctica de las pruebas que juzgue pertinentes.

Esta Ley de Procedimiento Administrativo Español, además de regular el procedimiento general tipo al que se deben sujetar todos los departamentos Ministeriales con algunas salvedades, regula en su Título VI tres procedimientos especiales, tales como: a) el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, b) procedimiento sancionador y c) procedimiento de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales.

Además contempla el procedimiento de gestión cuando los órganos administrativos deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos, en el cual pueden utilizar formularios impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados y el procedimiento de urgencia el cual se admite cuando razones de interés público lo aconsejen y su única especialidad consiste en la reducción a la mitad de los plazos establecidos para el procedimiento ordinario.

El procedimiento administrativo general tipo regulado por esta Ley tiene las etapas de **INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN.**⁴

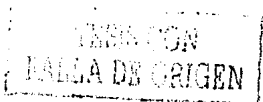
En la **iniciación**, el procedimiento se puede iniciar de oficio, a instancia de parte interesada o por acuerdo del órgano competente.

Quien pone en conocimiento de la administración hechos que puedan determinar la incoación de un procedimiento no debe considerarse como interesado en la resolución que recaiga, sin embargo, es evidente que en algunas ocasiones puede existir algún interés indirecto.

Por lo que hace a la iniciación a instancia del interesado se advierten requisitos subjetivos, objetivos y de la actividad.

En los requisitos subjetivos, toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia; La presentación de la instancia da lugar al nacimiento de la relación jurídica entre la administración y el administrado, el firmante debe ser una persona con capacidad y legitimación suficiente para entablar el tipo de relación de que se trate. Por lo demás esta claro que se podrá actuar por medio de representante, acreditando la misma en los supuestos que proceda.

⁴ Idem. Pág 409 y ss.



En el escrito por el que los interesados insten de un procedimiento, hay que distinguir el contenido esencial y accidental como requisitos objetivos. El esencial esta integrado por el nombre, apellidos y domicilio del interesado, o en su caso de la persona que lo represente, los hechos, razones y circunstancias en que se concreta la petición, el lugar, la fecha y forma y el centro o dependencia a la que se dirige.

El contenido accidental comprende el señalamiento de un domicilio distinto al del interesado para oír notificaciones, la proposición de pruebas, la petición de que se adopten medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, y la solicitud de acumulación del expediente a otro u otros con los que guarde íntima conexión.

Los requisitos de la actividad se refieren al lugar y tiempo; por lo que hace al lugar, los escritos dirigidos a la administración podrán presentarse en los diferentes centros establecidos para ello, en relación al tiempo, hay que observar los plazos que en cada caso se fija para iniciar el procedimiento de que se trate.

Los efectos que se derivan de la iniciación del procedimiento pueden dividirse en esenciales y accidentales; en los esenciales la administración tiene la obligación de dictar el acto administrativo resolutorio y el interesado el derecho de obtener una resolución, a contrario sensu los accidentales se producen solo en determinados casos destacando; el establecimiento de medidas provisionales a fin de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, la acumulación de los expedientes a otros con los que guarde íntima conexión; la preferencia para la obtención de los daños que provoque dicha iniciación posteriormente y la interrupción de los plazos de la prescripción o de caducidad en el ejercicio de una potestad.

En la Legislación Española la **ordenación** del procedimiento administrativo comprende el conjunto de actuaciones que tiende a procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la resolución final. El estudio de la ordenación supone el de los principios que informan su tramitación (oficialidad, igualdad ante la ley, Eficacia), así como las comunicaciones y notificaciones que puedan verificarse en el curso del mismo.

Para el caso que no se cumplan con tales principios, el interesado podrá reaccionar antes de que se dicte la resolución final presentando una reclamación en queja, el escrito de queja tiende a conseguir que se desarrollen los actos que hayan sido omitidos por la administración.

La reclamación contiene también requisitos subjetivos, objetivos y de la actividad, en los requisitos subjetivos el escrito de queja se eleva al superior

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jerárquico de la actividad o funcionario que se presume responsable de la infracción o falta cometida en la tramitación del expediente, podrá formularla el interesado.

Puede reclamarse en queja todos los defectos de tramitación y en especial los que supongan la paralización del procedimiento, la infracción de los plazos preceptivos, la omisión de los trámites que pueden subsanarse antes de la resolución del asunto y el incumplimiento del deber de la administración de dictar una resolución expresa (requisito objetivo).

Para el tiempo, no existe un plazo prefijado para formular la queja, pero se deberá promover antes de que recaiga el acto definitivo que resuelva el expediente (requisito de actividad).

El régimen legal de las comunicaciones entre los órganos administrativos y las notificaciones a los interesados esta inspirada en las ideas de eficacia y seguridad jurídica.

Los actos de *instrucción* tienden a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución; tales elementos podrán derivarse de las alegaciones de los interesados, de los Informes que emitan los órganos distintos del que ha de resolver y de las pruebas que se practiquen, ello no implica necesariamente que en todo procedimiento se den todos los actos de instrucción citados, que son los que regula la Ley, pues en algunos casos bastan las alegaciones aducidas por el interesado en su escrito inicial para que la administración sin mas trámite dicte la resolución que proceda.

Las alegaciones se presentan en cualquier momento del procedimiento y siempre con anterioridad al trámite de audiencia, estas serán tomadas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Los Informes son los "pareceres" que emiten las autoridades, los funcionarios u organismos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución respecto de las pretensiones, hechos o derechos que sean objeto del expediente y que sirve para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución del asunto.

Los requisitos que regulan la instrucción son: subjetivos y de la actividad

En los requisitos subjetivos corresponde al órgano competente acordar la información pública para resolver el expediente, pueden formular alegaciones cuantas personas tengan interés en el asunto, conforme a los requisitos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

objetivos, podrá adoptarse dicho acuerdo cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o cuando afecte sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente.

El examen del expediente se practicará en la oficina en que se tramite y las alegaciones podrán presentarse de acuerdo a los criterios generales sobre la presentación de los escrito dirigidos a la Administración (lugar).

El plazo para efectuar el examen del expediente no podrá ser inferior al ya establecido (requisito de actividad).

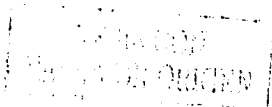
La prueba dentro de la instrucción se encuentra encaminada a demostrar la existencia o inexistencia de los datos que han de tenerse en cuenta al dictar la resolución, la administración debe comunicar a los interesados con antelación suficiente, el inicio de las operaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hubiesen sido admitidas o que se juzgue necesario en el caso que la prueba se practique de oficio; en la notificación debe consignarse el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba.

Por último dentro de la instrucción falta analizar la audiencia del interesado que es el derecho para examinar el expediente y formular las alegaciones respectivas sin omitir la obligación de la administración de proporcionar a los interesados tales oportunidades, constituyendo dentro del orden procedimental administrativo la mejor garantía de seguridad jurídica.

Dentro de la **terminación** ponen fin al procedimiento; la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad, de estas cuatro vías, solo una, la resolución constituye el medio normal de terminar el procedimiento administrativo, pues únicamente a través de ella se cumplen todos los pasos de aquel, en cambio las otras tres implican la terminación anormal del procedimiento al no llegarse a dictar el acto resolutorio.

La resolución podrá adoptar cualquiera de las formas del acto administrativo, aunque la normal es la expresa, en cuyo caso decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, si no recae resolución expresa el procedimiento administrativo podrá terminar en virtud del silencio administrativo.

Todo interesado podrá desistirse de su petición a instancia o renuncia a su derecho, si en el escrito de incoación se hubiese formulado por dos o mas interesados el desistimiento o la renuncia solo afectaran a aquellos que la hubieran formulado, tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse oralmente o por escrito.



La administración esta obligada a aceptar el desistimiento o la renuncia y a declarar concluido el procedimiento siempre y cuando no concurra alguno de estos supuestos:

- 1.- Que habiéndose apersonado terceros interesados insten éstos la continuación del procedimiento dentro del plazo señalado por la Ley.
- 2.- Que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañe el interés general o fuera necesario sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

La caducidad del procedimiento es la consecuencia del incumplimiento por parte de los interesados al no efectuar determinadas actuaciones sin las cuales aquel no se pueda tramitar, por tanto la caducidad se produce cuando la paralización es imputable a los interesados, circunstancia que muy excepcionalmente ocurre, habida cuenta de que el procedimiento debe impulsarse de oficio.

Por último hay que señalar que los actos y acuerdos de la administración son inmediatamente ejecutivos salvo que se acuerde su suspensión.

Posterior a la Ley de 1958 se expidió con fecha 27 de noviembre de 1992 la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, dejando sin efectos parcialmente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, entre otras disposiciones legislativas.

Esta Ley se expidió por la necesidad de introducir reformas profundas en materia de procedimiento Administrativo, tomando en cuenta tanto la multiplicidad de administraciones Públicas a las que la Ley va dirigida, como la necesidad de ampliar y reformar las garantías de los ciudadanos para la resolución justa y pronta de los asuntos.⁵

Con esta ley se recoge las normas relativas a los interesados, se regulan las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito de derecho administrativo, la legitimación para intervenir en el procedimiento, la comparecencia a través de representantes, la pluralidad de interesados, dando con ellos cumplimiento a lo establecido en la Constitución, en lo referente a el derecho de audiencia de los interesados como pieza angular del procedimiento administrativo, es decir, establece las formalidades y garantías que se deben respetar y otorgar a todo administrado previo a la afectación de su esfera jurídica por parte de las autoridades de la Administración⁶, las cuales son:

⁵ Cfr. González Pérez Jesús y otro. *Comentarios a la Ley del régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*. Editorial. Civitas S.A. Madrid 1997. pág. 77.

⁶ Idem. Pág. 34 y ss.



1.- Principio General.- Este principio se refiere principalmente al inicio del procedimiento, y se da cuando la solicitud o petición del particular ha llegado al órgano competente y el procedimiento ha quedado incoado o bien cuando la autoridad ha iniciado de oficio el procedimiento cuyo resultado afectaría los derechos o intereses de los gobernados.

2.- El Órgano Administrativo, refiriéndose al órgano competente, el cual debe contar con objetividad, independencia e imparcialidad en la instrucción y decisión del procedimiento administrativo que se les plantee.

La Competencia, es Irrenunciable y ejercitada por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

La recusación, la cual representa la garantía del principio de imparcialidad y que consiste en excluir de la intervención en el procedimiento a todos aquellos a que tengan una relación con los interesados o con el objeto, que permita presuponer una parcialidad en su actuación.

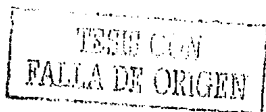
3.- El derecho de Defensa.- el derecho de defensa y los procedimientos administrativos, principio general de Derecho y derecho fundamental reconocido en la Constitución Española en su proyección a los procedimientos Administrativos es la defensa y la contradicción.

La Ley supone que se debe garantizar: el posible acceso al procedimiento de todos aquellos cuyos derechos e intereses pudieran resultar afectados por la Resolución; que en el Procedimiento puedan realizarse cuantos actos de instrucción (alegaciones y pruebas) fueren necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos que puedan servir de fundamento a sus peticiones y la posible reacción frente a los actos que pudieran dictarse.

La Garantía de acceso al procedimiento de los titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos y directos que pudieran resultar afectados por la resolución del procedimiento, debe notificárseles personalmente la incoación del procedimiento a fin de que puedan personarse y ejercer su elemental derecho de defensa

El acceso a otros interesados cuando hay titulares de intereses no cualificados, siendo la única vía de facilitar el acceso al procedimiento el darle la máxima publicidad de su existencia e inicio, previendo la publicidad en diarios oficiales, periódicos o edictos.

La Garantía de la posible reacción de los interesados frente a los actos que pudieran afectar sus derechos e intereses, lo que se da con la adecuada



regulación de las notificaciones, pues esta debe contener el texto íntegro del acto, la indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo, solo así queda garantizada realmente la posible reacción del interesado frente a aquellos actos que estime infringen el ordenamiento jurídico.

4.- La Garantía en el procedimiento consistente en la tramitación y decisión en un plazo razonable, el cual dependía del objeto del procedimiento y de los intereses en juego.

Es importante señalar que el significado y trascendencia de la Ley de 1958, ha sido reconocida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y que en gran medida ha influido en la elaboración de leyes administrativas de procedimiento administrativo en México, tanto a nivel Federal como local.

1.2. EN EL DERECHO ANGLO-SAJON.

El Derecho Anglosajón, fue el que se desarrollo en Inglaterra anterior a la conqulsta Normanda, la que coincidió con las épocas en que en la Gran Bretaña hubo invasiones de poblaciones de estirpe anglosajona, éste Derecho fue esencialmente consuetudinario, no escrito, diferente en cada ciudad y hasta en cada aldea de acuerdo con la gran variedad de las costumbres y de los idiomas existentes en los distintos lugares.⁷

El derecho Anglosajón se desarrollo y evoluciono en Inglaterra desde los más oscuros orígenes de los pueblos que habitaron la Gran Bretaña, como los son los Anglos y los Sajones, y es fruto de sus costumbres y de su vida misma donde la consagración normativa de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron admirable auge.

La importancia del derecho Anglo-Sajón, radica esencialmente en que tuvo gran influencia en nuestra Constitución Política, en virtud de que de éste se adopta el principio de "debido proceso legal", el cual fue plasmado en nuestro artículo 14 Constitucional conocido como el principio de Garantía de audiencia.

Este precepto en la doctrina Anglosajona alcanzó una gran precisión, pues garantizaba la propiedad, la vida, la libertad y los derechos de los hombres en contra de las formas arbitrarias de proceder del Poder público.

En el Derecho Inglés la formula "debido proceso legal" -due process of law- era equivalente a la Ley de la Tierra.

⁷ Dell' Aquila, Enrico. *Introducción al Estudio del Derecho Inglés*. Editorial Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid. España. 1992. pág 49.

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
 SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES
 C/PRINCIPAL, 101. 47100 BURGOS, ESPAÑA
 TEL. 947 221100 FAX 947 221101
 E-MAIL: SPAIN@UNIVALLADOLID.ES

La situación jurídica del gobernado en Inglaterra se gestó y definió de manera espontánea, natural y dentro de la vida evolutiva del pueblo Británico, la costumbre como práctica social reiterada y constante fue suministrando los hechos que la prudente interpretación de los Tribunales Ingleses a través del curso de los años convirtió en normas de derecho, integrando así el *common law*, complementado en forma trascendental por diversos ordenamientos escritos y configurando lo que se llama Constitución Inglesa.

La costumbre jurídica, interpretada y definida por los tribunales, es decir el *common law*, en varias ocasiones se vio contravenida por el Rey, quien confiando en su autoridad, se creyó lo suficientemente poderoso para sustraerse a sus imperativos.

La resistencia Real a los mandatos del derecho consuetudinario y la consiguiente oposición a las resoluciones judiciales provocaron en Inglaterra no pocas conmociones que sirvieron para que el pueblo obtuviera nuevos triunfos sobre el monarca, consolidando así conquistas libertarias mediante "cartas" que eran documentos públicos obtenidos del Rey, en los que hacía constar los derechos fundamentales del individuo.

Así a principios del siglo XIII los barones Ingleses obligaron al Rey Juan Sin Tierra a firmar el documento Político de los derechos y libertades en Inglaterra y origin remoto de varias garantías constitucionales de diversos países.

El precepto mas importante de la Carta Magna Inglesa es el marcado con el número 46, que constituye un antecedente indudable de nuestros artículos 14 y 16 Constitucionales.

Esta disposición contenía una verdadera garantía de legalidad, pues establecía que ningún hombre libre podía ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades, sino mediante juicio de sus pares y por las Leyes de la tierra; el concepto de la "ley tierra" equivalía al conjunto dispositivo consuetudinario Imperante en Inglaterra, es decir al *common law*, el cual estaba fundamentado en una tendencia jurídica de protección a la libertad y a la propiedad.⁸

Además la Carta Magna requería que la afectación a los derechos de libertad y propiedad individuales se realizara no solo de conformidad con la Lex Terrea, sino mediante juicio de los pares, lo que con esta idea no solo se otorgaba al hombre la garantía de audiencia, por la que pudiera ser oído en defensa, sino que se aseguraba también la legitimidad del Tribunal que habría de encargarse del proceso, pues se estableció que no cualquier cuerpo Judicial podía tener tal

⁸ Burgoa Orihuela Ignacio. Op cit. Pág 86.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incumbencia, sino precisamente los pares del interesado, es decir, órganos jurisdiccionales instalados con anterioridad al hecho de que se tratase.

Fue así como el artículo 46 de la Carta Magna Inglesa reconoció al hombre libre la garantía de legalidad, de audiencia y de legitimidad de los funcionarios o cuerpos judiciales, constituyendo un claro antecedente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales, especialmente del primero cuyo segundo párrafo expresa mas pormenorizadamente las garantías insertas en el precepto anglosajón, que inspiró así mismo la enmienda quinta a la Constitución Americana, la que englobó los términos legales de las mencionadas garantías en la expresión de "debido proceso legal"- due process of law-.

La Carta Magna Inglesa contenía la regulación sobre distintas materias jurídicas incluyendo entre ellas la concerniente a la consagración o reconocimiento de las prerrogativas básicas del súbdito inglés frente al poder público.

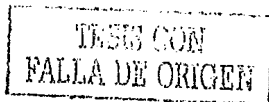
Por otra parte el principio de "debido proceso Legal" al ser adoptado por la Constitución de Estados Unidos, al fundarse las Colonias Inglesas en América, los emigrantes llevaron consigo toda la tradición Jurídica de Inglaterra, recogida por el common law, y en la que sobresalía el espíritu de libertad.

Las autorizaciones que otorgaba el Rey para fundar y organizar colonias en América recibieron el nombre de cartas, que eran documentos que fijaban ciertas reglas de gobierno para las entidades por formarse, concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior, dichas cartas reconocían la supremacía de las Leyes de Inglaterra y de su constitución consuetudinaria, teniendo sin embargo, el carácter de Ley fundamental en cada Colonia (common law).

Sus autoridades no podían actuar sino cifándose estrictamente en sus disposiciones, siendo de esta forma como el constitucionalismo de Inglaterra se transplantó a sus colonias en América, organizadas ya políticamente por sus cartas de fundación otorgadas por la Corona.

Durante la vigencia de la Constitución de Estados Unidos, con las enmiendas que se realizaron a la misma, se contienen algunos derechos del gobernado o garantías individuales, como la que se consigna en la quinta enmienda la garantía de audiencia y de una justa indemnización en materia de expropiatoria, estando concebida en los siguientes términos: " A nadie se le privara de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal, ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización."⁹

⁹ Idem. Pág. 102.



Como se deduce del análisis expuesto, se puede concluir que el Derecho anglosajón fue la base inspiradora del principio de garantía de audiencia, con la creación del principio de debido proceso legal, el cual ha sido adoptado por igual en la Constitución de Estados Unidos, el cual representa el canal por el cual nuestro derecho positivo lo ha adoptado en la redacción de nuestro artículo 14 Constitucional.

En efecto, nuestro artículo 14 constitucional en su segundo párrafo contiene el principio de Garantía de audiencia el cual al igual que en derecho anglosajón y estadounidense, representa y adopta el pensamiento jurídico universal, de que las autoridades estatales, en su relación con sus gobernados previo a alguna privación de sus derechos fundamentales, deben seguir un procedimiento previo.

1.3. CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS CELEBRADO EN VARSOVIA EN EL AÑO DE 1936.

Claramente, en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativa celebrado en Varsovia en el año de 1936 representa gran trascendencia en el ámbito del Derecho Administrativo, en virtud de que en el se llega a las conclusiones de las bases mínimas que deben imperar en cualquier tipo de procedimiento tramitado ante las autoridades administrativas que tengan como finalidad producir efectos jurídicos en la esfera de los gobernados.

En este Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, en base a las diversas propuestas de los delegados que concurrieron, se señala los siguientes rasgos como fundamentales para todo procedimiento Administrativo.¹⁰

Primero.- el principio de audiencia de las partes.

Segundo.- enumeración de los medios de prueba que deban ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.

Tercero.- determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.

Cuarto.- precisión de los actos por lo que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

Quinto.- necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

¹⁰ Carrillo Flores Antonio. *La Justicia Administrativa y la Administración Pública federal*. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1973. pág. 102.



Sexto.- condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias la declaratoria que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien la infrinja.

Estas conclusiones o bases que deben imperar en cualquier tipo de procedimiento tramitados ante las autoridades administrativas que tenga como finalidad producir efectos jurídicos en la esfera de los gobernados, en la actualidad es indudable que ha sido tomado en cuenta y adoptado por todos aquellos países que pretenden realizar justicia administrativa dentro de sus respectivos derechos positivos, entre ellos México, pues constituye una aportación a la teoría y práctica administrativa.

1.4. EN MÉXICO.

En México al igual que los países que cuenta con una Ley o Código de Procedimiento Administrativo, su legislación administrativa se caracteriza por que existe gran diversidad de Leyes y Reglamentos de carácter administrativo que regulan las distintas materias en las que se da origen a la tramitación de procedimientos administrativos.

La anarquía que impera en nuestro sistema jurídico mexicano radica esencialmente en que el procedimiento administrativo esta regulado por un número abundante de leyes administrativas especiales tanto a nivel Federal como local, que en la mayoría de los casos cada una establece su normatividad para los procedimientos que la misma regula en atención a su materia o ámbito de aplicación.

En México puede apreciarse un gran movimiento tendiente hacia la codificación parcial por materias, como por ejemplo codificación en materia de derecho electoral, codificación en materia de derecho de transportes, codificación en materia de derecho forestal, codificación en materia de derecho de salud, codificación en materia de derecho aduanero, codificación en materia de derecho fiscal, codificación en materia de derecho laboral, pero no existe una codificación General Administrativa.

La excepción en México lo constituye el Estado de Chihuahua, pues cuenta con un "Código General Administrativo" expedido por primera vez en 1950, al cual le siguieron versiones de 1960 y 1974, el cual constituye un esfuerzo por unificar toda la legislación administrativa local, y que contiene en uno de sus capítulos disposiciones uniformes para el procedimiento y recurso Administrativo, con la característica de ser accesoria cuando no exista disposición expresa en la regulación aplicable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es preciso mencionar que los Estados de Guanajuato desde 1961, de Nuevo León desde 1965, y el Estado de México desde el 1º de enero de 1971, cuentan con Códigos Fiscales que regulan la materia tributaria local.

En materia de procedimiento, en México se fue adoptado la tendencia a unificar las reglas o bases mínimas que deben imperar en el procedimiento administrativo, en el que se tenga por efecto producir consecuencias jurídicas en la esfera de los gobernados por parte de las autoridades administrativas.

La doctrina Jurídica Mexicana había venido denunciado la necesidad de expedir leyes reguladoras del procedimiento Administrativo tanto a nivel Federal como Locales, así como prever un conjunto de preceptos constitucionales dedicados a otorgar derechos y garantías a los administrados.

Existieron opiniones que sostenían la necesidad y conveniencia de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo tales como :

El Doctor Gabino Fraga nos decía que "con la rápida multiplicación de las intervenciones estatales se viene acentuando la necesidad de un ordenamiento general, que sin excluir algunos procedimientos especiales, sirva también como legislación supletoria en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo, etc."¹¹

El Doctor Andrés Serra Rojas llega a la conclusión de que "La necesidad de un procedimiento en nuestro Derecho Administrativo, es una exigencia Constitucional."¹²

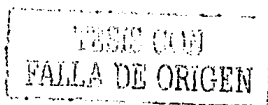
Antonio Carrillo Flores se pronunció a favor de la necesidad de que figure en la Constitución en el Capítulo de las Garantías Individuales, un precepto que fije, en sus líneas básicas, aquellas que el particular tiene derecho, tanto en lo que se refiere al procedimiento administrativo, como a lo sustancial o material de la actividad administrativa, especialmente en lo que toca a sus límites frente a la acción judicial; convendría que hubiesen en los textos vigentes de la Constitución, un precepto que regulase el contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en materia administrativa.¹³

Héctor Fix Zamudio nos decía que "uno de los aspectos esenciales para lograr la eficacia de la Justicia Administrativa, y por lo tanto de la tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados consiste en la regulación precisa -lo

¹¹ Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 257.

¹² Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. 20ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000. pág. 275.

¹³ Carrillo Flores Antonio. Op cit. pág. 20 y 21.



que no se opone a su flexibilidad- de la actuación de las autoridades administrativas, a través de la expedición de una Ley de procedimiento Administrativo que no existe en nuestro ordenamiento ni en la esfera Federal, ni en ámbito de las entidades."¹⁴

Se puede decir que la Ley de procedimiento Administrativo Española de 1958, tuvo una influencia decisiva en los países de lengua Española para la expedición de Leyes de Procedimiento Administrativo, entre ellos México, pues se venían elaborando importantes anteproyectos de Leyes de procedimiento administrativo tanto Federales como de los Estados.

Uno de los mas completos e importantes proyectos de Ley Federal de Procedimiento Administrativo en México fue el presentado por Fernando Serrano Migallón, en el que nos comenta que "El presente Trabajo pretende justificar la necesidad de establecer para la Administración Pública Federal un Procedimiento Unitario Administrativo, para lo cual es imprescindible el promulgar una Ley Federal que establezca, determine y regule en el ámbito del poder Ejecutivo de la Unión dicho procedimiento"¹⁵

En México ante la gran cantidad de partidarios de que se expidiera una Ley de Procedimiento Administrativo, no fue sino hasta el año de 1994 cuando se expide la primera Ley Federal de Procedimiento Administrativo, después de varios años de existir la controversia y discusión sobre si era posible o no la promulgación de una ley procesal en materia administrativa.

La expedición de esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo reviste una gran importancia, ya que representa un viejo anhelo de contar con un ordenamiento legal que viniera a codificar las diversas disposiciones jurídicas que en materia administrativa se consideraban dispersas en leyes y reglamentos, con la finalidad de dar mayor seguridad jurídica a las relaciones entre la administración pública y los particulares.¹⁶

Esta Ley atiende entre otras cosas a que: Las múltiples Leyes Administrativas que regulan la actividad de los administrados, el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes, la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la Administración, ineficiencias, en muchos casos duplicidad de funciones, inseguridad e indefensión jurídicas que aún subsisten en algunas Instancias de la Administración Pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que

¹⁴ Fix Zamudio Héctor. Op. cit. pág. 29.

¹⁵ Serrano Migallón Fernando. *El particular frente a la administración, Necesidad de una Ley federal de Procedimientos Administrativos*. 2ª Edición, Editorial. Porrúa. México. 1993. pág. 39.

¹⁶ Lucero Espinosa Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*. 3ª edición, Editorial Porrúa. México. 1999. pág. IX.

gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la Función Administrativa.

Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas Leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir principios de competencia, elementos del acto administrativo, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo.

Salvo la materia Fiscal, Hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica.

Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la Administración Pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante ello, también es cierto que era necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regulara la actuación de la Administración Pública mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa.¹⁷

Posteriormente se expidió la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Diciembre de 1995.

Esta Ley viene a ser una copia corregida de la Ley Administrativa Federal, pues la misma fue expedida en atención a que la existencia de normas jurídicas obsoletas que regulan en exceso las actividades de los particulares y que no aclaran la actuación de los órganos administrativos, propician la discrecionalidad y arbitrariedad en los actos y procedimientos, convirtiéndose en el principal obstáculo para la modernización de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por su parte los artículos 14 y 16 Constitucionales que consagran, respectivamente el debido proceso legal y el principio de legalidad, le dan también sustento a esta iniciativa ya que ninguna persona puede ser privada de su vida, libertad, 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. Estas garantías

¹⁷ Cfr. Acosta Romero Miguel. Et al. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. 2ª Edición. Editorial. Porrúa. México. 2000. pág. 222.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consagradas en los preceptos constitucionales citados, se consideran aplicables a toda clase de procedimientos incluyendo el administrativo.

Esta Ley desarrolla los principios generales a los que se sujetaran los actos y procedimientos administrativos.

Este proyecto obedece a la necesidad de conjuntar en un solo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa, para establecer el debido proceso legal o camino que debe seguir la autoridad para emitir sus manifestaciones jurídicas.

El observar ciertas formas para la emisión de los actos administrativos no solo es una cuestión de orden, sino también, es una garantía del particular de que se seguirá el debido proceso legal, para que el contenido de la actuación administrativa se adapte a la forma procedimental.

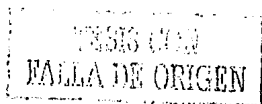
Este proyecto establece los principios rectores de la actuación administrativa en general, a fin de realizar y dar plena vigencia a las garantías de legalidad y debido proceso legal que en nuestra Constitución consagra a favor de los gobernados.¹⁸

De lo antes expuesto se aprecia la marcada influencia que presentó la Ley de Procedimiento Administrativo Español, pero esencialmente en cuanto a que su expedición se da como una necesidad de conjuntar los principios rectores de un procedimiento administrativo general tipo, en que se pueda apoyar todas las autoridades administrativas en su actuación en contra de los gobernados.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, adopta entre otros principios, el Principio de la Garantía de audiencia, en el cual a pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia, el debido proceso legal que garantice a los particulares la oportunidad de defensa.

En el Título Tercero de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se regula lo relativo al desarrollo del Procedimiento Administrativo el cual se integra por la serie de actos a través de los cuales se concreta la labor administrativa que tiene como propósito la realización de un fin público. La actividad administrativa se integra así por una serie de actos legales y congruentes, Por ello, es necesario que las formalidades en el procedimiento administrativo se precisen y uniformen para que exista un procedimiento que

¹⁸ Idem. pág 353 y ss.



garantice la agilidad y la eficacia que requiere la Administración Pública moderna.

En el capítulo Tercero del Título Tercero se refiere a "el procedimiento y sus formalidades". En este apartado se establecen los requisitos de las promociones y las formalidades mínimas que deberán observarse en el procedimiento administrativo. Dentro de este se pretende eliminar diligencias innecesarias, mismas que se reducen a las estrictamente indispensables con la finalidad de no restar agilidad y expeditéz al procedimiento administrativo.

Tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal son los ordenamiento que pretenden unificar las bases mínimas que deben prevalecer en cualquier procedimiento administrativo tramitado ante la Administración pública Federal o local, procurando otorgar las garantías de seguridad jurídica y legalidad a los gobernados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL.

En el desarrollo de este capítulo se hace un exposición de los conceptos afines al tema de Investigación, haciendo énfasis en que no existe un criterio uniforme de los conceptos en estudio, ya que en la doctrina, cada autor da su definición en forma diversa teniendo su propio concepto.

Es por ello que sólo se hará referencia a algunos autores en relación a cada concepto, para que desde un punto de vista personal se establezca con cual concepto estamos de acuerdo.

2.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

La importancia de este término radica esencialmente en que está íntimamente relacionado con el procedimiento Administrativo, pues como se analizará mas adelante, el acto administrativo es resultado de un procedimiento administrativo.

El Doctor Andrés Serra Rojas define al Acto Administrativo diciendo "El acto Administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."¹⁹

Para el Doctor Miguel Acosa Romero el Acto Administrativo "es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de un autoridad Administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."²⁰

Rafael Bielsa nos dice que puede definirse al acto administrativo como una decisión general o especial, de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellos.²¹

¹⁹ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 230.

²⁰ Acosta romero Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*. 15ª Edición. Editorial Porrúa. 2000. pág 811.

²¹ Bielsa Rafael. *Derecho Administrativo Tomo II*. 6ª Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires Argentina. 1964. pág.18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para Rafael I. Martínez Morales el que Acto Administrativo es la declaración unilateral de la Administración Pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.²²

En Términos del artículo 2 fracción II de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal por Acto Administrativo se entiende "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."²³

En nuestra opinión, consideramos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, retomando lo expuesto por la doctrina en relación al concepto de Acto Administrativo y tomando sus características esenciales, nos proporciona una acertada definición, con la cual estamos de acuerdo, pues a nuestro parecer reúne las características esenciales como los son: a) es una declaración unilateral de la voluntad, b) Emitida por Autoridad Administrativa, c) Produce efectos Jurídicos y d) Con el mismo se busca satisfacer el interés general.

2.2. CONCEPTO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como se ha expuesto el acto administrativo es emitido por autoridades administrativas, las cuales pertenecen a la Administración Pública, de ahí la importancia de tener la noción de lo que debe entenderse por este término.

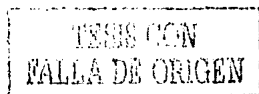
Según la Real Academia Española, el Diccionario de la Lengua Española, la Administración Pública es la Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo demandado.²⁴

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y

²² Martínez Morales Rafael I. *Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos*. Volumen 3. Editorial Harla. México. 1999. pág. 3.

²³ *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.

²⁴ *Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española*. Tomo I. 21ª Edición. Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid. 1992. pág. 44.



cuenta con: a) Elementos patrimoniales, b) Estructura Jurídica y c) procedimientos técnicos.²⁵

La Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el Organismo Público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material es la actividad de ese organismo considerada en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.²⁶

En Términos del artículo 2 fracción II de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal por Administración Pública "se entiende las Dependencias y entidades que integran la administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en Términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal".

Consideramos que la Administración Pública es en sí mismo el Gobierno del Estado, se ejerce a través de los distintos órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad superior al presidente, o en el caso del Distrito Federal al Jefe de Gobierno, entraña el conjunto de dichos órganos estatales, que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramas vinculadas a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad en México y en el Distrito Federal, la Administración Pública se ejerce por los órganos que reconoce la Ley Orgánica correspondiente.

2.3. CONCEPTO DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Se puede deducir que al frente de cada órgano integrante de la Administración Pública, existe un titular al que generalmente se le ubica como autoridad administrativa, es por ello de suma importancia establecer que debe entenderse por dicho término.

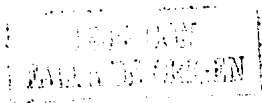
Primeramente, partiendo de la idea que Autoridad es la Persona revestida de algún poder, mando o magistratura.

Para la Suprema corte de Justicia de la Nación autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

Para el prestigiado Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, la autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra

²⁵ Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 15ª Edición. Editorial Porrúa. 2000. Pág. 263.

²⁶ Fraga Gabino. Op. Cit. Pág. 199.



la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.²⁷

En Términos del artículo 2 fracción V de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal por Autoridad se entiende Persona que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho.

De las anteriores concepciones de autoridad se puede ir deduciendo las características de una Autoridad Administrativa.

De manera amplia podemos afirmar que se pueden considerar como autoridad administrativa, a los individuos que mediante órganos estatales competentes, pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

En el campo del Derecho Administrativo, la Autoridad, es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público.

Como conclusión por Autoridad Administrativa se entiende al titular de los órganos del Estado que tienen atribuidas por la Ley, facultades de decisión y ejecución de los actos que pronuncian, tiene la potestad legalmente conferida, para ejercer su función pública, dictando resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad de su ejecución forzosa en caso necesario.

2.4. CONCEPTO DE AUTORIDAD JUDICIAL.

La importancia de incluir este concepto, es por la necesidad de establecer la diferencia que existe entre una autoridad administrativa y una judicial.

Si por Autoridad debemos entender que es la Persona revestida de algún poder, mando o magistratura, o mas ampliamente como lo define la Suprema corte de Justicia de la Nación como todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

Por autoridad Judicial se entiende al Juez o Tribunal, perteneciente al poder Judicial, en la que su función primordial es la resolución de controversias entre particulares, tienen atribuidas por la Ley, facultades de decisión y ejecución en las sentencias que pronuncie, hace cumplir sus sentencias con el empleo de las medidas de apremio que la propia ley le faculta imponer en caso de inejecución,

²⁷ Burgoa Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 33ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 186.

en otras palabras su función es la de administrar justicia, conociendo de juicios o litigios entre particulares.

La diferencia entre la autoridad judicial y administrativa, radica en el ámbito de competencia de cada una de ellas, pues mientras que la primera conoce de un juicio la segunda es la encargada de resolver asuntos administrativos emitiendo Resoluciones Administrativas.

Tanto la autoridad Administrativa como la judicial tienen en común que ambas pueden hacer cumplir sus determinaciones, siendo esta su característica principal.

2.5. CONCEPTO PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Los términos de Proceso y Procedimiento, además de ser de gran importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación por su persistente empleo, y que a menudo son empleados como sinónimos, es por ello necesario dar algunas definiciones de algunos tratadistas, para estar en aptitud de establecer sus diferencias.

Primeramente se definirá los conceptos de proceso y procedimiento de manera simple y etimológica, para después enfocarlos al ámbito del Derecho Administrativo.

Procedimiento y Proceso.- derivan de la misma raíz etimológica *procedere* que significa en una de sus acepciones avanzar, camino a recorrer, trayectoria a seguir hacia un fin propuesto o determinado.

El procedimiento en general es un conjunto de actos relacionados entre sí, que tienden a la realización de un fin determinado o bien aquella sucesión de actos que se realizan con el objeto de alcanzar alguna finalidad.

Proceso.- en sentido amplio el proceso da la idea de un estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno que se desenvuelve o desarrolla, por ejemplo cuando se habla de un proceso químico o de uno físico, etc.

Ya en el campo estrictamente jurídico podemos decir que el Proceso es el conjunto de actos jurídicos relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional, con el fin de resolver un litigio, este fin que se persigue es el que determina al proceso.

Respecto al Procedimiento Administrativo, en la Doctrina Mexicana prevalece el concepto de el Doctor Gabino Fraga quien dice que el acto Administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la

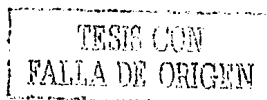


ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

"Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el Procedimiento Administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial."²⁸

Jorge Olivera Toro estima al procedimiento como Fraga y considera que a las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y que son necesarios para su creación se le denomina procedimiento administrativo.²⁹

El procedimiento Administrativo puede definirse como una serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cause o camino por medio del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo.³⁰

La misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, siguiendo la definición del Doctor Gabino Fraga en su artículo 2 fracción XXII nos dice que por Procedimiento Administrativo "se entiende el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen el interés general"³¹ concepto con el que estamos de acuerdo y adoptamos por reunir sus características generales.

Es importante señalar y precisar cuales son las diferencias que existen entre ambos términos, y al respecto Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, nos dice cual es la diferencia que existe entre ambos conceptos, el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento es una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

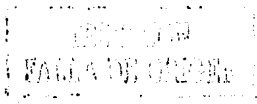
De lo anterior resulta notoria la diferencia: el proceso es una noción teleológica es decir atiende a su fin, consistente en resolver un litigio y el procedimiento es

²⁸ Fraga Gabino. Op Cit. Pág 2554 y 255.

²⁹ Olivera Toro Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pág 209.

³⁰ Galindo Camacho Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 119.

³¹ *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.



considerado en una visión formal, que coincide con la idea plasmada por fraga³², como ya se apuntó anteriormente.

Todo proceso comprende uno o varios procedimientos, pero no todo procedimiento resulta procesal, aunque es posible que algunos procedimientos administrativos asuman técnica procesal, esto es, que estén estructurados para resolver controversias jurídicas como son los de oposición, los arbitrales y los recursos administrativos.

En suma, el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo y se regula por una Ley Administrativa, en cambio, el proceso administrativo tiene como finalidad producir una sentencia y se regula por una Ley Procesal.

2.6. CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO.

La inserción de este concepto radica básicamente, en que la gran mayoría de Leyes y Reglamentos de carácter administrativo, en sus primeros artículos establecen que sus disposiciones son de Orden Público, por lo que se debe exponer una noción de este concepto.

En la doctrina reina una gran confusión acerca de lo que debe entenderse por "Orden Público", pues cada tratadista parte de un diferente punto de vista para expresar su idea respectiva, su noción es una de las más estudiadas y controvertidas en la Teoría Jurídico Administrativa.

En sentido técnico Orden Público se refiere al conjunto de Instituciones Jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e Instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos, ni por la aplicación del derecho extranjero.³³

Pillet, citado por Ignacio Burgoa Orihuela³⁴ emite una idea más aceptable en cuanto a su concepción de este término al afirmar que "el papel del Estado en nuestras sociedades modernas es doble, concentra en él y representa necesariamente los intereses de la comunidad. Y además es el autor de los intereses de los particulares. Las leyes que corresponden a la primera de dichas tareas son las Leyes de Orden Público del Derecho Internacional, es decir, las que conciernen sobre todo a la comunidad, las que benefician igualmente a todos, las que están escritas en interés de todos y no solamente en interés de cada uno".

³² Alcalá Zamora y Castillo Niceto. *Proceso, autocomposición y autodefensa*. 3ª Edición. 1ª reimp. Editorial UNAM. México. 2000. pág. 116.

³³ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV I-O. 15ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. México. 2001. pág. 2279.

³⁴ Burgoa Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Op. Cit. Pág. 727

Comentando a dicho tratadista Alfonsín sostiene que "Por tanto será fácil en general, saber si una Ley de índole privada es o no de orden público, para ello habrá que ver a quien beneficia su aplicación, si beneficia en cada caso a ciertas personas determinadas con exclusión de las demás la Ley es de orden privado, si por el contrario, se puede considerar que beneficia a todo el mundo o a cualquier persona, la Ley es de Orden público."

Puede entenderse que el Orden Público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables que persiguen cierto grado de armonía social.

En conclusión podemos decir que una disposición es de orden público cuando tutela prevalentemente los derechos de la colectividad, de la sociedad, del conglomerado frente a los intereses o derechos de los individuos considerados separadamente.

2.7. CONCEPTO DE INTERES PUBLICO.

El concepto de Interés Público resulta difícil de precisar y, sin embargo su empleo es frecuente en los textos legales y doctrinarios, llegando incluso a considerarlo como sinónimo de necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, interés social, interés nacional, necesidad colectiva, utilidad nacional, interés general, utilidad pública entre otras, no obstante que existe una diferencia, pues todos estos conceptos no siempre son de igual grado o jerarquía, El Interés Público es la noción que abarca a los demás, o en otros términos es el gran contenido.

El Interés Público es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad, estas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión INTERES PUBLICO.

En otras palabras puede entenderse como lo contrario a las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales.

El Interés Público es protegido por el Estado, no solo mediante disposiciones legislativas, sino a través de un gran número de medidas de carácter

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos dirigidos a satisfacer necesidades colectivas.

En otra de sus acepciones el Interés Público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismo que puede estar o no provistos en el orden jurídico.³⁵

Por último es necesario considerar que la satisfacción del Interés Público es la finalidad primordial de las diversas actividades reglamentadas por la Ley.

2.8. CONCEPTO DE RESOLUCION ADMINISTRATIVA.

Este término al estar íntimamente relacionado con el acto administrativo, es necesario tener una concepción del mismo.

La Resolución Administrativa es el acto de la Autoridad Administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa; toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad.

En Términos del artículo 2 fracción XXIV de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal por Resolución Administrativa, "se entiende el Acto Administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en el caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas"³⁶.

Así las autoridades Administrativas con fundamento en las diversas leyes y Reglamentos administrativos, tramitarán y resolverán los diversos procedimientos que los mismos regulan, emitiendo el acto administrativo a través de la Resolución Administrativa.

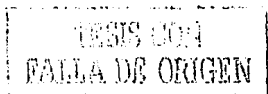
2.9. CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD.

No existe en términos precisos una definición de lo que es la figura jurídica de la supletoriedad, en éste apartado solo nos referiremos a esta figura en una concepción general, para ser objeto de estudio en un capítulo posterior.

Jurídicamente, suplir es llenar alguna laguna u omisión prevista en la Ley.

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV I-O. 15ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. México, 2001. pág. 1779.

³⁶ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.



"Hans Kelsen, la denomina "laguna Técnica", para diferenciarla de aquella en donde no hay vacío legal, sino un deseo de lo que debía ser.

Para García Maynes, existe cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación un precepto.

Según Garrone, el derecho supletorio es aquel que rige en el supuesto de falta o insuficiencia de norma en el sistema considerado principal para el caso de que se trata.³⁷

La supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la Ley aplicable o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

En nuestra opinión la figura jurídica de la supletoriedad, tiene lugar, cuando la legislación aplicable al caso concreto, no regula de manera completa la figura jurídica de que se trata, y en defecto de esta, otra ley que si regula dicha figura, viene a suplir su deficiencia, esto siempre y cuando la Ley suplida así lo disponga en sus disposiciones.

2.10. CONCEPTO DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Toda vez que los procedimientos administrativos que se gestionan ante las distintas autoridades administrativas dependientes de la Administración Pública, su tramitación generalmente se lleva a cabo en las oficinas de cada dependencia, las cuales en ningún modo pueden considerarse como Tribunales Administrativos ni como tribunales de la Administración, por ello es necesario dar una definición de dicho término y establecer cual es su competencia

Para dar un concepto de lo que son los Tribunales Administrativos, primeramente se hará alusión al concepto de Tribunal.

Tribunal es el lugar que se destina a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencias.

Los Tribunales Administrativos son aquellos establecidos con el objeto de resolver controversias entre los gobernados y las autoridades administrativas, o bien aquellos en los que el juicio que se presenta se da entre la administración Pública y un particular, siendo esta su característica principal.

Como ejemplo de estos tribunales tenemos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, el cual es un organismo judicial al cual se le

³⁷ Reyes Altamirano Rigoberto. *Diccionario de términos Fiscales*. 2ª Edición. Editorial Taxot. México. 1998. pág. 125.

encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito Federal, incluyendo las de carácter Fiscal.

Es importante señalar que no se debe confundir este término con el de Tribunales de la Administración, en este caso la Administración pública realiza función jurisdiccional con ciertas limitantes, al resolver controversias entre particulares, esto es, no esta dirimiendo controversias entre ella y algún gobernante que impugne su actuación.

Como Ejemplos de los Tribunales de la Administración tenemos a la Procuraduría Federal del Consumidor, Tribunales Agrarios, Tribunales Laborales conocidos como Juntas de Conciliación y Arbitraje.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

ESTUDIO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y LA SUPLETORIEDAD.

El desarrollo del este capítulo consiste en el estudio de los dos temas centrales del presente trabajo investigación como los son la Garantía de Audiencia y la Figura jurídica de la supletoriedad.

Previamente al estudio de la garantía de audiencia, es necesario hacer alusión al artículo 14 Constitucional en su integridad, analizándolo en todas sus partes, para después hacer un estudio breve de su segundo párrafo, en el cual se contiene la Garantía de audiencia, deduciendo su ámbito de aplicación al derecho administrativo a la luz de la Jurisprudencia, para llegar a la conclusión de que esta debe imperar en los procedimientos administrativos tramitados ante las distintas autoridades administrativas que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

Posteriormente haremos referencia a otro punto central del presente trabajo de investigación, la figura jurídica de la supletoriedad, en la que se hará resaltar la importancia que representa el contenido del artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito federal.

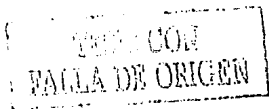
3.1. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

El artículo 14 Constitucional se encuentra dentro de las llamadas Garantías de Seguridad Jurídica.

Respecto de las Garantías de Seguridad Jurídica, Ignacio Burgoa nos dice: "el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir validamente desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones o elementos etc, es lo que constituye las Garantías de Seguridad Jurídica, estas implican en consecuencia; el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos, por ende un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado sin observar dicho requisito, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho."³⁸

Podemos concluir que para que un acto de autoridad llegue a afectar válidamente la esfera jurídica del particular como gobernado, debe someterse a

³⁸ Burgoa Orihuela Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. Cit. pág. 504.



las condiciones y formalidades que expresan las garantías contenidas en el artículo 14 Constitucional, pues de lo contrario su actuación estaría al margen de lo estatuido en la Carta magna, dando lugar a que se iniciara contra ella un juicio de Amparo.

El artículo 14 Constitucional reviste una trascendental importancia dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, pues a través de las garantías de seguridad jurídica que en el mismo se contienen, el particular encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho, pues en el se impone a la autoridad, cumplir con ciertas condiciones o requisitos, para que sus actos sean válidos jurídicamente.

Establece el artículo 14 Constitucional textualmente lo siguiente:

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

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

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

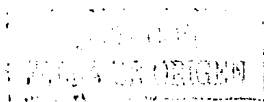
En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la Interpretación jurídica de la Ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho."

En este artículo se encuentran implícitas cuatro garantías individuales fundamentales a las cuales es necesario referimos de manera breve, para dejar pendiente el análisis mas particular de la garantía de audiencia contenida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, por ser de suma importancia para el tema planteado en el presenta trabajo de investigación.

Las citadas garantías contenidas en el artículo 14 Constitucional son:

a).- La Garantía de la Irretroactividad de la Ley.

La Ley retroactiva es la que obra sobre el pasado, y la regla general aceptada es que todas las leyes deben regir para el futuro y que si una ley que rige para el futuro pretende tener vigencia también para hechos o situaciones anteriores a ella, esta ley es a todas luces retroactiva y por consiguiente de acuerdo a nuestra Ley fundamental será anticonstitucional.



Es importante señalar que el aplicar retroactivamente una ley en perjuicio de alguien es la prohibición constitucional, pudiendo en consecuencia aplicar la ley retroactivamente en beneficio de alguna persona pues así se deduce de la parte final de este primer párrafo.

Esta garantía que aparece en el primer párrafo, trata en realidad del conflicto de leyes en el tiempo, partiéndose del supuesto de que existen dos leyes una abrogada y otra vigente, previendo la misma situación jurídica, disponiéndose que tan solo puede aplicarse la que esta en vigor y no la anterior, se parte del principio de que las leyes se dictan para regir el futuro y no para el pasado.

En conclusión, a la Constitución le interesa que ninguna autoridad aplique leyes retroactivas que perjudiquen, pero le interesa también que si la ley retroactiva beneficia, se aplique sin que esto implique falta de audiencia o defensa.

b).- La Garantía de Audiencia.

Esta garantía por ser uno de los temas centrales del presente trabajo de investigación, nos referiremos a ella más adelante.

c).- La Garantía de legalidad en materia Penal.

Esta se refiere a la garantía de exacta aplicación de la ley, que no es mas que la obligación a cargo de los juzgadores de ajustar totalmente sus resoluciones al marco de la ley.

Este tercer párrafo en lo que toca a los juicios penales, enunciados como juicios del orden criminal, no se puede decretar una pena que no sea la exactamente aplicable en los términos de una ley que así lo disponga, prohibiendo por tanto el uso de la analogía y la mayoría de razón como métodos interpretativos utilizados para decretar dicha pena.

Exige pues, un ajustamiento, por parte del juez que conoce de un proceso, a la tipicidad y sanciones establecidas por la ley.

d).- La Garantía de legalidad en materia civil.

Esta garantía contenida en el cuarto párrafo del artículo 14 Constitucional, se menciona por igual la garantía de exacta aplicación de la ley en tratándose de juicios del orden civil, pero en los cuales no solo se debe estar a lo que a la letra dice la disposición legal, sino que ésta puede ser interpretada, y en los casos de ausencia de ella atenderse a los principios generales del derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta disposición se refiere a juicios en que se dirimen controversias de orden privado, en contraposición a los de orden público, y por lo tanto comprende a los juicios civiles en estricto sentido y a los mercantiles.

Por otra parte la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que este párrafo debe aplicarse a toda clase de juicios, con excepción de los penales y por igual abarca los juicios laborales y administrativos.

Los principios generales del derecho a que se refiere esta disposición constitucional, son aquellas normas de derecho positivo aplicables a la cuestión que está por decidirse, por que corresponden al sistema o el espíritu del cuerpo concreto de las normas de derecho objetivo aplicables, y aunque no hacen una referencia exacta al caso, evidentemente lo estructuran y lo envuelven dentro de una correcta sistemática aplicable.

Por la importancia que representa para el desarrollo del presente trabajo de investigación, nos referiremos en el siguiente punto a la Garantía de Audiencia, por ser uno de los temas centrales que integran el desarrollo presente trabajo de investigación.

3.2. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.

La Garantía de audiencia es una de las mas importantes dentro de cualquier régimen jurídico, pues implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus mas esenciales derechos y sus mas preciados intereses.

Esta Garantía como ya se dijo anteriormente esta consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 Constitucional, el cual de nueva cuenta transcribimos para proceder a su estudio de manera particular:

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

En efecto, esta garantía consiste mas que nada en dar oportunidad al individuo de ser escuchado, o bien, se le otorguen garantías que le aseguren la posibilidad de demostrar un hecho, antes de dictarse cualquier resolución, y así la autoridad competente tenga elementos suficientes para poder decidir, y emitir en consecuencia una resolución correcta ajustada a derecho.

Resulta necesario dejar en claro la titularidad de la Garantía de audiencia, cuales son los bienes jurídicos tutelados y el concepto de privación para efectos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

este segundo párrafo, para así comprender de una manera un poco mas clara su contenido.

Inicialmente partimos de la idea de que el goce de la Garantía de audiencia, corresponde a todo sujeto como gobernado, en términos del artículo 1º Constitucional, siendo que el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, no solo se comprende al individuo en particular, sino a toda persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados.

El acto condicionado por la garantía de audiencia es el de privación, al respecto Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que la privación "es la consecuencia o resultado de un acto de autoridad, y se traduce o puede consistir en la merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien material o inmaterial constitutivo de la misma, así como en la impedición para ejercer un derecho".³⁹

El "acto de privación" en términos del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional requiere que la merma o menoscabo, o bien el impedimento mencionado constituyan el fin último, definitivo y natural del acto de autoridad.

En cuanto a los bienes jurídicos tutelados por la Garantía de audiencia son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos, a los cuales nos referiremos de manera muy concreta.

La *Vida*, dar un concepto de lo que es, resulta realmente difícil, pero podemos señalar que vivir es existir, es decir, la vida humana se traduce en un estado existencial de la persona, la vida es uno de los bienes mas preciados del hombre, porque viviendo la persona se realiza y adquiere o trata de adquirir su plenitud, su felicidad, que es la meta necesaria de todos los hombres.

Consecuentemente la vida como bien jurídico tutelado por el artículo 14 Constitucional en la garantía genérica de la audiencia, se traduce en una protección a la existencia del individuo en este mundo con su plenitud o con su búsqueda constante de plenitud.

Por lo tanto, cualquier menoscabo que sufra el individuo en su vida proveniente de cualquier autoridad y sin que se cumplan los requisitos contenidos en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional es una violación a las garantías individuales.

La *libertad*, acerca de la libertad García Maynez nos dice que "la libertad jurídica es la libertad jurídica de hacer o no hacer lo que no esta ordenado ni prohibido",

³⁹ Burgoa Orihuela Ignacio. *Las Garantías Individuales* Op Cit. Pág. 538



es la facultad que tiene toda persona de optar entre el ejercicio o el no ejercicio de sus derechos subjetivos."⁴⁰

Como conclusión podemos decir que la Libertad como bien jurídico tutelado por la garantía de audiencia en todos sus órdenes, son todas las libertades públicas individuales que consagra nuestra constitución como derechos subjetivos, todos éstos están protegidos por la garantía de audiencia.

La *Propiedad* se puede decir que ésta es un derecho real, un derecho real por excelencia, esta protegida por la citada garantía en cuanto a sus tres derechos subjetivos fundamentales que de ella derivan y que como según nos la definían los Romanos, el derecho de usar, disfrutar y abusar de la cosa.

Usar es la facultad que tiene el propietario de una cosa de utilizar el bien objeto de su propiedad para su propia satisfacción, disfrutar es la facultad, el derecho que tiene el propietario de hacer suyos los frutos de la cosa objeto de la propiedad, abusar consistía en la facultad que tenía el propietario de la cosa de ejercer en su bien objeto de su propiedad todos los actos de dominio, incluso hasta llegar a la destrucción, actualmente la propiedad se define como el derecho de usar y disfrutar la cosa sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

Por lo tanto la Garantía, es decir la protección que da la garantía de audiencia es para el caso de que cualquier autoridad prive a cualquier individuo de sus propiedades sin apearse a los requisitos establecidos por nuestra Ley fundamental en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

La *Poseción* según el código civil "es poseedor de un cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho."

Las diversas teorías que sobre la posesión existen nos hablan de dos elementos indispensables para su existencia, el *corpus* y el *animus domini*, el primero equivale a la tenencia material de la cosa, y el segundo a la intención de conducirse respecto de la cosa, como dueño, es decir ejercer sobre ella actos de dominio.

Ahora bien, también se habla de las diferentes clases de posesión y se dice que hay posesión originaria la cual se da cuando se posee la cosa a título de dueño y la derivada en la que el sujeto que posee la cosa solo puede usar y disfrutar la cosa y nada más, no distinguiendo el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional si la Garantía de Audiencia tutela la posesión originaria o derivada, es lógico concluir que protege a ambas.

⁴⁰ García Maynez Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. 51ª Edición reim. México. 2001. pág. 222.

Los *Derechos* aquí el individuo encuentra una amplísima garantía a sus derechos subjetivos los cuales se entienden como el interés jurídicamente protegido.

Como conclusión, derecho subjetivo es la facultad que una persona tiene y que la norma fundamental lo protege de hacer o no uso de esa facultad, pero esta facultad es correlativa por que la protege en cuanto no se moleste ni perjudique, ni se invada la esfera jurídica de los demás; la voluntad en el derecho subjetivo es esencial y se afirma esto por que la renuncia o la satisfacción de un derecho corresponde siempre a la persona, la libertad del sujeto de derecho es la causa de todos lo derechos subjetivos.

En lo tocante al segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, la Garantía de Audiencia se encuentran contenida en una formula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, las cuales son:

- a).- La de que en contra de la persona a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición Constitucional, se siga un juicio.
- b).- Que dicho juicio se substancie ante Tribunales previamente establecidos.
- c).- Que en dicho juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y
- d).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes y expedidas con antelación al hecho o circunstancias que hubiere dado motivo al juicio.

De lo anterior se llega a la conclusión que la Garantía de Audiencia se forma mediante la conjunción indispensable de éstas cuatro garantías de seguridad jurídica, por lo que resulta evidente o muy probable que la misma sea susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el particular o gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

Es decir, este artículo nos dice los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias para que la privación que pretenda hacer alguna autoridad en relación a la esfera jurídica del gobernado, sea válida a la luz del derecho, imponiéndole la obligación de cumplir con las cuatro garantías que se contienen en el citado segundo párrafo del artículo en comento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ya se menciono en líneas precedentes, las garantías de seguridad jurídica integrantes de la audiencia se compone de 4 garantías específicas necesariamente concurrentes, las cuales son y consisten:

- a).- La de que en contra de la persona a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición Constitucional, se siga un juicio.

Esta Garantía se refiere a que ninguna persona puede privársele de alguno de los bienes jurídico tutelados por la Garantía de Audiencia sino "mediante Juicio".

Aquí el concepto de la palabra "juicio" equivale a la idea de procedimiento, es decir, a una secuela de actos concatenados entre si afectos a un fin común que les proporciona unidad; ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, es decir en una resolución que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae.⁴¹

Basta que en un procedimiento cualquiera, se dé oportunidad a la persona a la que se pretenda privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad respectivo o a las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho.

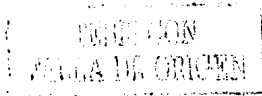
- b).- Que dicho juicio se substancie ante Tribunales previamente establecidos.

Esta Garantía está íntimamente relacionada con la anterior, pues el juicio a que se refiere el segundo párrafo del artículo en comento, debe llevarse a cabo ante los Tribunales previamente establecidos, esto es, que los Tribunales en los cuales se vaya a dirimir alguna controversia o lo que es lo mismo, los que sean en cada caso los encargados de ejercer la función jurisdiccional y que por lo tanto son los facultados para decir el derecho, hayan existido con anterioridad, esta anterioridad se refiere no solo de manera cronológica al momento en que se vaya a decir el derecho, sino que deben existir los tribunales con anterioridad al hecho que vaya a discutir.

Por tribunales debemos entender aquellas autoridades ante las cuales se deba resolver el negocio y no solamente las autoridades judiciales sino también administrativas, como ya se ha hecho referencia anteriormente.

- c).- Que en dicho se juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

⁴¹ Burgoa Orihuela Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. Cit. Pág 549.



Esta garantía se refiere a que en el acto de privación debe mediar un juicio, que además de celebrarse ante los tribunales previamente establecidos, en este juicio se deben observar las formalidades esenciales del procedimiento, y esto es lógico pues no sería justo ni equitativo que los jueces o autoridades en general que fueran a resolver las cuestiones y decir el derecho, obraran a su capricho y sin sujetarse a ninguna clase de formalidades ni reglas, estas formalidades se pueden resumir en dar a los presuntos afectados la oportunidad de ser oídos en juicio, de manifestar su oposición y de probar sus derechos.

De esta manera la autoridad que va a dirimir un conflicto, esto es, que va a decir el derecho en el mismo, tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la OPORTUNIDAD DE DEFENSA, para que la persona que va a ser víctima de un acto de privación, expone sus pretensiones opositoras al mismo.

Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea penal, civil o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias debe por modo necesario estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición.

Por otra parte, toda resolución judicial debe decir el derecho en un conflicto jurídico, apegándose a la verdad o realidad, por ello es menester que al particular se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento, es decir, la OPORTUNIDAD DE PROBAR los hechos en que finque sus pretensiones opositoras.

Por ende toda Ley procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico y sobre todo a favor de la persona que va a sentir en su esfera de derecho un acto de privación.

Es de concluirse que cuando un ordenamiento, cualquiera que este sea consigna estas dos oportunidades LA DE DEFENSA Y LA PROBATORIA, puede decirse que las erige en FORMALIDADES PROCESALES, las cuales asumen el carácter de ESENCIALES, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

En las diferentes leyes adjetivas la oportunidad de defensa se traduce en diferentes formas procesales tales como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar u oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo; consecuentemente la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a esa formalidad procesal respectiva.

Por lo que toca a la oportunidad probatoria, esta también se manifiesta en la norma adjetiva o procesal en diferentes elementos del procedimiento tales como



la audiencia, la dilación probatoria, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de las pruebas.

Además de las formalidades esenciales del procedimiento, dentro de éstas, existen ciertas formalidades llamadas secundarias, cuya violación no importa contravención a la garantía de audiencia, consistiendo en todos aquellos actos, elementos, formas o requisitos procesales que no implican la sustentación normativa de las dos oportunidades mencionadas.

En conclusión podemos decir que las formalidades esenciales del procedimiento son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

d).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes y expedidas con antelación al hecho o circunstancias que hubiere dado motivo al juicio.

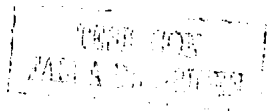
Esta Garantía esta íntimamente ligada con la que este mismo artículo contiene en su primer párrafo, o sea la no retroactividad de la Ley, solo se puede reafirmar que las leyes se dan para que rijan los hechos futuros y no pasados.

Por la importancia que representa este segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, en el punto siguiente se encuadrará dicho precepto al ámbito de la actuación de las distintas autoridades administrativas.

3.3. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Una vez que ha sido analizado en su integridad el artículo 14 Constitucional, y muy especialmente el segundo párrafo en el que se contiene la llamada Garantía de Audiencia, en este apartado se enfocará la mencionada Garantía al ámbito del Derecho Administrativo.

Aunque el artículo 14 Constitucional y la expresión de Formalidades esenciales del procedimiento, solo se refirieron originalmente a la autoridad judicial en la materia procesal, es a través de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ha extendido su aplicación, señalándose que de él se deducen importantes garantías de seguridad jurídica, aplicables a la materia



administrativa y a mayor abundamiento se transcriben las siguientes tesis de jurisprudencia.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. PROTEGE CONTRA ACTOS DE CUALQUIER AUTORIDAD Y NO SOLO DE LAS JUDICIALES.

No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca la garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los tribunales, pues la establece contra cualquier acto de autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimientos ante cualquier autoridad, como se desprende, entre otras, de la Segunda Parte de la tesis jurisprudencial número 116, Tercera Parte, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.

ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la Inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE.

No obstante, que la ley que rige el acto reclamado no establezca la garantía de audiencia, existe la obligación por parte de las autoridades responsables, de concederla, para no incurrir en la violación del artículo 14 constitucional, que rige dicha garantía en relación con todos los gobernados sin excepción. Además, para determinar el justo alcance de la garantía de audiencia, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta

quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

GARANTIA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA.

Para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales de todo proceso, ya sea administrativo o judicial, no basta conceder al afectado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses; pues de impedirsele, arbitrariamente, el derecho de hacerlo, la audiencia otorgada carecería de sentido. Por tanto, la falta de desahogo de las pruebas legalmente ofrecidas implica la inobservancia de una formalidad esencial del procedimiento que hace nugatorio el derecho de defensa, mutilando así un aspecto fundamental de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal hacerse cargo de la actividad gubernamental en materia agraria, por conducto de la dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; tal atribución se ejerce sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque la constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO NECESARIO.

No se requiere que el procedimiento en que se otorgue la garantía de audiencia reúna las formalidades del proceso judicial, sino que basta que se instaure un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

GARANTIA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA.

Para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales de todo proceso, ya sea administrativo o judicial, no basta conceder al afectado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses; pues de impedirsele, arbitrariamente, el derecho de hacerlo, la audiencia otorgada carecería de sentido. Por tanto, la falta de desahogo de las pruebas legalmente ofrecidas implica la inobservancia de una formalidad esencial del procedimiento que hace nugatorio el derecho de defensa, mutilando así un aspecto fundamental de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal hacerse cargo de la actividad gubernamental en materia agraria, por conducto de la dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; tal atribución se ejerce sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque la constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO NECESARIO.

No se requiere que el procedimiento en que se otorgue la garantía de audiencia reúna las formalidades del proceso judicial, sino que basta que se instaure un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento en el que se de al particular afectado la oportunidad de defenderse como a sus intereses convenga.

AUDIENCIA, GARANTIA DE DEBIDO PROCESO.

La garantía de audiencia reconocida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contrae a una simple comunicación a la parte afectada para que tenga conocimiento de un acto de autoridad que pueda perjudicarlo, sino que implica el derecho de poder comparecer ante la autoridad a oponerse a los actos que afecten sus propiedades, posesiones o derechos y a exponer las defensas legales que pudiere tener, para lo cual, obviamente, es necesaria la existencia de un juicio en el que se observen, las formalidades esenciales del procedimiento, como lo expresa claramente el mencionado precepto constitucional, formalidades que están constituidas, de acuerdo con la teoría del proceso, por el emplazamiento para contestar demanda, un período para ofrecer y rendir pruebas y un plazo para presentar alegatos, a efecto de obtener una sentencia que declare el derecho en controversia, todo lo cual no puede ser satisfecho sino a través del debido proceso que exige el mencionado artículo 14 como garantía individual.

De las anteriores tesis de Jurisprudencia, se concluye que el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, debe aplicarse en todos los casos en que se afecte el interés de un particular, por parte de cualquier autoridad, incluso la administrativa.

En consecuencia, el poder Administrativo esta obligado a cumplir con las Garantías del artículo 14 Constitucional, cuando sus resoluciones afecten intereses particulares, o dicho en otros términos, la Administración esta obligada a respetar la Garantía de audiencia.

Podemos decir que como consecuencia de la actividad administrativa, la Administración Pública del Distrito Federal en ejercicio y cumplimiento de sus funciones, por conducto de las autoridades administrativas, puede mediante la emisión de un Acto Administrativo (Resolución Administrativa), derivado de un procedimiento administrativo, afectar la esfera jurídica de un particular por lo que es indudable que en el ámbito del derecho administrativo se debe observar el cumplimiento de la Garantía de Audiencia.

La Garantía de juicio, en nuestro tema de estudio, implica un procedimiento seguido ante las autoridades administrativas, que puede culminar en una decisión que prive a un particular de un derecho.



La necesidad de un juicio previo se satisface tratándose de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta, se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado en la Ley o Reglamento administrativo que deben dar al afectado la posibilidad de la defensa y oportunidad probatoria.

La Garantía de Tribunales previamente establecidos debe entenderse en sentido lato, es decir, abarca no solo a los órganos del poder judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunos órganos administrativos, es decir como todos aquellos órganos del Estado encargados de tramitar cualquier procedimiento administrativo SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO en la que se resuelva una controversia con la que pueda llegar a privarse a algún gobernado de cualquiera de los bienes jurídicos tutelados por la garantía.

La Garantía de Formalidades esenciales del Procedimiento debe agotarse en todo procedimiento no solo judicial sino también administrativo, para expedir el acto privativo, de lo contrario estaríamos en presencia de una violación a la garantía de audiencia, traduciéndose estas formalidades en todos aquellos aspectos que deben observarse al momento de tramitar un procedimiento, es decir, las reglas a que esta sujeto todo procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y que deben acatarse por las autoridades ante quienes se hagan los trámites correspondientes para cumplir con la garantía de audiencia dando la oportunidad de defensa y probatoria a las cuales ya nos hemos referido.

Por último la garantía de leyes expedidas con anterioridad al hecho en materia administrativa se cumple con el hecho de aplicar la Ley o Reglamento vigente que regule determinada materia o actividad del Estado.

Como se ha analizado en el campo del derecho administrativo, concretamente en la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando con la emisión de un acto administrativo (Resolución Administrativa) se pretende afectar la esfera jurídica de un particular, se dan los supuestos necesarios para no dejar de observar las garantía de audiencia en su actuación frente a los gobernados, y se da de la siguiente manera.

AMBITO DE APLICACIÓN JUDICIAL.

- a).- Juicio previo.
- b).- Tribunales previamente establecidos.
- c).- Formalidades esenciales del procedimiento.
- d).- Leyes expedidas con anterioridad al hecho.



AMBITO DE APLICACIÓN ADMINISTRATIVO (ante las autoridades administrativas)

- a).- Procedimiento Administrativo Previo.
- b).- Órganos administrativos existentes y reconocidos por la Ley.
- c).- Formalidades esenciales del procedimiento administrativo.
- d).- Leyes y reglamentos administrativos expedidos con anterioridad que regulen determinada materia.

3.4. LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS COMO CONSECUENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Al referirnos a la Resolución Administrativa y sus efectos, en sí estamos haciendo alusión al acto administrativo derivado del Procedimiento Administrativo tramitado ante la autoridad administrativa perteneciente a la Administración Pública del Distrito Federal.

La finalidad que persigue el procedimiento administrativo es el de asegurar el mejor cumplimiento de sus disposiciones, garantizando los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Por igual tiene como finalidad la de asegurar el interés general y el interés de los particulares, por el primero se mantiene la eficiencia y la seguridad de los servicios públicos, en cuanto el segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la Ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios.

El Procedimiento Administrativo se antepone al Acto Administrativo (Resolución Administrativa), evitando afectar situaciones jurídicas que lesionen el interés del particular.

La función Administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesaria para formar la voluntad de la Administración Pública (Resolución Administrativa).

El efecto del acto administrativo (Resolución Administrativa) derivado de un procedimiento administrativo, consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicional para un caso particular, el nacimiento modificación o extinción de una situación jurídica general.

Por igual los actos administrativos (Resoluciones Administrativas) pueden ser destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, o bien, restringirla o limitarla.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para que un Acto Administrativo pueda producir todos sus efectos, es necesario que reúna sus elementos de validez y de eficacia a través del procedimiento administrativo.

El acto administrativo (Resolución Administrativa) al adquirir fuerza obligatoria, ofrece los siguientes caracteres: presunción de legitimidad, ejecutoriedad, revocabilidad e irretroactividad.

La presunción de legitimidad que adquiere el acto administrativo, significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por la autoridad competente su invalidez.⁴²

El acto administrativo (Resolución Administrativa) al contener los elementos necesarios para su debido cumplimiento, puede ser puesto en ejecución por la administración; surte sus efectos a partir de su expedición siempre que no contenga alguna determinación que la dilate, la posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés del particular reconocido anteriormente.

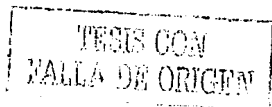
El acto perfecto es el que está completamente formado una vez agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica, el acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones que le faltan.

El acto perfecto será eficaz, cuando ningún obstáculo se oponga al despliegue de sus efectos y por lo tanto a su ejecución, acto eficaz es lo mismo que el acto que se puede realizar.

Si el acto esta perfectamente formado, pero no puede ser realizado, entonces no es eficaz, esto sucede cuando por una ley o por voluntad del agente la eficacia del acto esta sometida a una condición o a un término, la ineficacia no siempre deriva de la falta de perfección o de validez, un acto puede ser perfecto plenamente regular, y sin embargo, ineficaz, cuando un término o condición tienen suspendidos sus efectos.

Los actos administrativos tienen plena vigencia desde que son emitidos por la autoridad administrativa, si dichos actos afectan intereses de los particulares, tales actos deben ser notificados al perjudicado, es a partir de ese momento en que los actos son oponibles al cumplirse con los requisitos legales y serán válidos en tanto no se declare jurídicamente su invalidez.

⁴² Fraga Gabino. Op. cit. Pág. 275.



Para que un Acto Administrativo pueda producir todos sus efectos, es necesario que reúna sus elementos de validez y de eficacia a través del procedimiento administrativo.

El acto administrativo (Resolución Administrativa) al adquirir fuerza obligatoria, ofrece los siguientes caracteres: presunción de legitimidad, ejecutoriedad, revocabilidad e Irretroactividad.

La presunción de legitimidad que adquiere el acto administrativo, significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por la autoridad competente su invalidez.⁴²

El acto administrativo (Resolución Administrativa) al contener los elementos necesarios para su debido cumplimiento, puede ser puesto en ejecución por la administración; surte sus efectos a partir de su expedición siempre que no contenga alguna determinación que la dilate, la posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés del particular reconocido anteriormente.

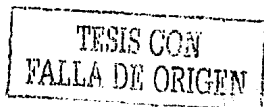
El acto perfecto es el que está completamente formado una vez agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica, el acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones que le faltan.

El acto perfecto será eficaz, cuando ningún obstáculo se oponga al despliegue de sus efectos y por lo tanto a su ejecución, acto eficaz es lo mismo que el acto que se puede realizar.

Si el acto esta perfectamente formado, pero no puede ser realizado, entonces no es eficaz, esto sucede cuando por una ley o por voluntad del agente la eficacia del acto esta sometida a una condición o a un término, la ineficacia no siempre deriva de la falta de perfección o de validez, un acto puede ser perfecto plenamente regular, y sin embargo, ineficaz, cuando un término o condición tienen suspendidos sus efectos.

Los actos administrativos tienen plena vigencia desde que son emitidos por la autoridad administrativa, si dichos actos afectan intereses de los particulares, tales actos deben ser notificados al perjudicado, es a partir de ese momento en que los actos son oponibles al cumplirse con los requisitos legales y serán válidos en tanto no se declare jurídicamente su invalidez.

⁴² Fraga Gabino. Op. cit. Pág. 275.



El acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, la administración pública moderna ha ampliado considerablemente su campo de acción, así como también sus efectos que son cada vez mas importantes en las relaciones humanas.

El efecto mas importante del Acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derecho y obligaciones que engendra tienen el carácter de personal e intransmisible.

El Maestro Gabino Fraga⁴³ opina que los derecho y obligaciones generados por virtud del acto administrativo tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible, y por lo tanto solo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere, el interés del Estado siempre ha estado gobernado por leyes de orden público, en tanto que el interés privado esta regulado por su propia legislación, evitando invadir o interferir el interés público.

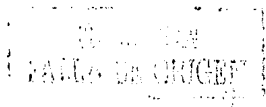
El Acto Administrativo produce sus efectos entre quienes actúan como parte en su formación; por regla general las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo, por ejemplo el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos, esta regla general se explica y justifica teniendo en cuenta que en el derecho administrativo, el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad.

Sin embargo esa regla general tiene su excepción, existen derechos de los particulares que la administración está obligada a respetar o que solo se pueden afectar cumpliendo con ciertos requisitos, de tal manera que, cuando realiza un acto administrativo, éste es oponible a todos siempre que se observe aquel respeto o se cumpla con los requisitos legales establecidos para afectar ese derecho.

El Estado en su actividad esta obligado a respetar las situaciones jurídicas que se han creado al amparo de la legislación administrativa, cualquier determinación del poder público que afecte esos derechos, es contrario al artículo 14 Constitucional.

Todo acto administrativo debe producir sus efectos desde que se han cumplido todos los requisitos para su elaboración, el contenido de los mismo determina el modo y forma de su aplicación que puede ser voluntaria o coactiva, la mayor parte de los actos de la administración pública tiene por objeto la realización de los fines del Estado.

⁴³ Ibid.



3.5. LA FIGURA JURÍDICA DE LA SUPLETORIEDAD.

En este punto no referiremos a la figura jurídica de la supletoriedad, relacionándola con las lagunas de la Ley, sus reglas de aplicación y la interpretación del artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Tal y como ya se mencionó en el capítulo correspondiente, la supletoriedad puede ser la categoría asignada a una Ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho, por lo que cuando una colección de normas jurídicas o cuerpo legal se aplica a falta de disposiciones expresas contenidas en un código o ley, adquiere el carácter de supletoriedad, pues viene a remediar una falta.

La Supletoriedad se refiere a Leyes que operan en lugar de la Ley que corresponde a un determinada materia cuando ésta regula una serie de Instituciones pero que no están reglamentadas o están reglamentadas en forma deficiente, razón por la cual se aplica la Ley que si contiene una regulación adecuada, sin embargo las figuras contempladas en la Ley supletoria no deben pugnar contra la ley aplicable a la materia de que se trate.

Una Ley supletoria tiene aplicación solo para integrar una figura jurídica prevista en un ordenamiento legal que este omite regular en forma clara y precisa que hace necesario acudir a otro cuerpo para determinar sus particularidades o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.⁴⁴

La supletoriedad de las leyes se aplica generalmente por remisión expresa de un determinado texto legal que reconozca a la Ley con tal categoría.

Se entiende que por la remisión de una Ley a otra es expresa, cuando la aplicación de la Ley supletoria se lleve a cabo en los supuestos no contemplados por la primera Ley, subsanando o complementando las omisiones existentes o para la debida interpretación de sus disposiciones.

La supletoriedad se observa generalmente en leyes de contenido especializado en relación a Leyes de carácter general resultando por consecuencia la integración de una Ley especial para otros textos legislativos generales que determinen principios y estatutos aplicables para la regulación y normación de una ley suplida.

⁴⁴ Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit. pág. 14-15.

En lo tocante a la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se harán los comentarios respectivos en un punto mas adelante.

3.5.1. LAGUNAS DE LA LEY APLICABLE

Hablar en el lenguaje ordinario de "Lagunas" equivale a señalar la existencia de un vacío en el que algo falta, bien porque no existía o bien porque este viciado.⁴⁵

En cuanto a la concepción de Laguna de Ley se tienen diferentes puntos de vista por parte de los tratadistas y así tenemos que:

García Maynez establece "La laguna no es mas que la diferencia entre el derecho positivo y un orden y tenido por mejor y mas justo, solo puede afirmarse una laguna cuando se compara el derecho existente con el que, en opinión del sujeto: debía ser"⁴⁶

Ahora bien, Kelsen considera que las llamadas "Lagunas de Ley" no tienen una realidad jurídica, son una ficción, aun así, el legislador puede equivocadamente declarar que existen y hasta señalar de que manera deben llenarse.

En estos casos el Juzgador queda autorizado para pasar por alto la Ley cuando juzgue que no es lo justo o apropiado aplicar el principio de que todo lo que no está prohibido está permitido.

De acuerdo con Kelsen se "hace creer al Juez que no es libre mas que en el momento en el que actúa como legislador, pero que carece de libertad para elegir este momento y para ocultarle que también entonces es libre, se recurre a la ficción de las lagunas.

Sin embargo, Kelsen hace referencia a las llamadas "Lagunas técnicas" manifestando que existen cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación de un precepto, lagunas técnicas son o bien lagunas en el sentido anteriormente indicado, es decir, una diferencia entre el derecho positivo y el deseado, o bien consecuencias de carácter mas o menos indeterminado y general.⁴⁷

Por su parte Enneccerus establece que las lagunas del derecho (Ley) se presentan en los siguientes cuatro casos:

⁴⁵ García Maynez Eduardo. Op Cit. pág. 353-354.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"1.- Cuando la Ley solo da al Juez una orientación general señalándole expresa o tácitamente hechos, conceptos o criterios no determinados en sus notas particulares y que el Juez debe estimar e investigar en sus notas particulares.

2.- Cuando la Ley calle en absoluto.

3.- Cuando hay dos leyes que sin preferencia alguna entre sí, se contradicen haciéndose recíprocamente justificables.

4.- Cuando una norma es aplicable por abarcar casos o acarrear consecuencias que el legislador no habría ordenado de haber conocido aquellos o sospechado éstas."⁴⁸

Joseph Raz menciona que las Lagunas del derecho se presentan "cuando determinada cuestión jurídica no tiene ninguna solución completa y esto acontece, bien porque ninguna sea verdadera, o bien por la existencia de soluciones parciales o secundarias cuando determinada cuestión jurídica debe ser sometida para su discernimiento al órgano jurisdiccional; Distingue este autor entre lagunas jurisdiccionales (cuando los Tribunales carecen de jurisdicción sobre ciertas cuestiones jurídicas) y Lagunas de derecho stricto sensu (cuando algunas cuestiones jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Tribunales no tienen ninguna solución completa)."⁴⁹

No debemos confundir Lagunas del derecho con las Lagunas de la Ley aplicable a determinado caso en concreto, pues mientras que por lo primero debemos entender cuando en derecho no dice nada respecto a una situación jurídica determinada, es decir la Ley calla en lo absoluto, y por lo segundo cuando el ordenamiento aplicable a un caso en concreto no regula determinada situación o la regula deficientemente.

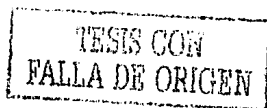
La relación que existe entre la supletoriedad y las lagunas de la Ley es que en ambos casos se habla de algo que no esta regulado en determinado ordenamiento o esta regulado deficientemente, de manera que hay que recurrir a otros ordenamientos que regulen la figura de que se trate, la cual viene a subsanar la omisión o a perfeccionar la irregularidad.

3.5.2. REGLAS DE APLICACIÓN

A la luz de la Jurisprudencia sustentada por nuestros tribunales, podemos citar las siguientes tesis jurisprudenciales para darnos cuenta de cuales son los

⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Op. Cit. Pág. 13.

⁴⁹ Ibid.



requisitos necesarios para que opere la supletoriedad de una Ley a otros ordenamientos.

SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. CUANDO OPERA.

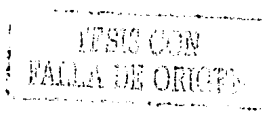
La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

SUPLETORIEDAD.

La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.



SUPLETORIEDAD, OPERACION DE LA.

La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, opera en aquellos casos en que no se encuentra prevista en dicho ordenamiento, disposición expresa, que sea exactamente aplicable al mismo.

De las jurisprudencias antes transcritas podemos comentar que para que una Ley se aplique supletoriamente, ésta debe cumplir necesariamente con ciertos requisitos.

Cabe hacer el comentario que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dada su reciente expedición, fue creada con la intención de darle unidad a el Procedimiento Administrativo en General, por lo que indudablemente la institución que regula es el Procedimiento Administrativo, así como las Formalidades del mismo, lo que nos llega a deducir que estas Instituciones son reguladas por la gran diversidad de leyes y reglamentos de carácter administrativo que en algunas ocasiones su reglamentación no es del todo claro o en algunos casos ni siquiera se regulan o en su caso el procedimiento que se regula en los mismos es insuficiente o contienen serias lagunas que impiden y obstaculizan una actuación eficiente por parte de las autoridades administrativas.

A manera de comentario, podemos decir que las leyes y reglamentos que se han expedido con posterioridad a la Ley de procedimiento Administrativo, si mencionan expresamente la aplicación supletoria de esta ley, no así los anteriores que en algunos casos son muy obsoletos.

Esta situación viene a ser remediada con el contenido del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que mas adelante se comentará, lo cual en mi opinión personal considero que es benéfico principalmente para las distintas Leyes y reglamentos obsoletos y antiguos que existen, pues al contar las autoridades administrativas con esta ley que legitime sus actos, hace mas eficiente su actuación.

3.5.3. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 4º DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dispone lo siguiente:

"La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo siguiente: en lo relativo al Recurso de Inconformidad **previsto** en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; en lo que respecta a las visitas de verificación, las cuales se sujetaran a lo **previsto** por esta Ley y el reglamento que al efecto se expida, en las materias que **expresamente** contemple este último ordenamiento y en lo referente al procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, **previsto** en el artículo 35 de esta Ley.

A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta ley, se estará en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta Ley."

Del artículo antes transcrito se deduce que la Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal, regula los **actos y procedimientos** de la Administración Pública del Distrito Federal, que se encuentran regulada su actividad por los distintos ordenamientos de carácter administrativos.

Se aplica a todas la dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual es central, desconcentrada y paraestatal.⁵⁰

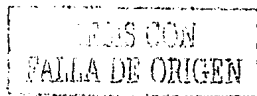
En Consecuencia la Administración Centralizada se compone de los siguientes Órganos:

1. Jefatura del Distrito Federal.
2. Secretaría de gobierno. (con excepción de las materias relativas a la Justicia cívica y notarial)
3. Secretaría de desarrollo Urbano y Vivienda.
4. Secretaría de Desarrollo Económico.
5. Secretaría del Medio Ambiente.
6. Secretaría de Obras y Servicios
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Salud.
9. Secretaría de Finanzas (únicamente en caso de multas administrativas)
10. Secretaría de Transportes y Vialidad.
11. Secretaría de Seguridad Pública.
12. Oficialía Mayor.

Por lo que respecta a la Administración Pública Desconcentrada tenemos:

1. Contraloría General. (se excluye lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos)

⁵⁰ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre de 1998.



2. Delegaciones. (se excluye los Consejos Ciudadanos)
3. Otros órganos desconcentrados.

En cuanto a la administración pública paraestatal únicamente tratándose de actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de los particulares, provenientes de organismos descentralizados. (se excluye la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

La Ley de Procedimiento Administrativo, no se aplica a materias cuya naturaleza requiere de una normatividad específica, es decir, se excluye su aplicación a materias como:

1. Materia Financiera, en esta materia se aplica el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo solo se aplica en actos y procedimiento relacionados con multas administrativas, por infracciones a las disposiciones administrativas de carácter local.
2. Actuación del Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.
3. Seguridad Pública, aquí se aplica la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
4. Electoral, en este ámbito se aplica el Código Federal de Instituciones y de Procedimientos electorales, actualmente ya existe un Código de Procedimientos electorales del Distrito Federal.
5. Participación Ciudadana, esta materia se encuentra regulada por la Ley de participación Ciudadana.
6. Notariado sobre el particular la norma aplicable es la Ley del Notariado del Distrito Federal.
7. Justicia Cívica aquí se aplica el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.
8. Contraloría General, en lo que se refiere a la determinación de responsabilidad de los servidores públicos, se observa el procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
9. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se aplica la Ley y el reglamento de la propia Comisión.⁵¹

De lo anterior se deduce la gran importancia que representa la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en virtud de que como ya se indicó la Administración Pública se compone de diversos órganos, los cuales fundamentan su actuación en los ordenamientos jurídicos de carácter administrativos, que se expiden para regular las múltiples materias y actividades de la administración que a cada órgano corresponde, los cuales establecen

⁵¹ Cfr. *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.

determinado tipo de procedimiento para hacer cumplir sus funciones en relación con los particulares.

Hay ciertas Leyes y Reglamentos de carácter administrativo muy antiguos y que su aplicación resulta obsoleta, dado que sus disposiciones no se ajustan a la realidad y a los fines para los que fueron creados, con lo que se impide y obstaculiza una actuación eficiente por parte de las autoridades administrativas, por lo que resulta importante la Supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En términos del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal todos los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal pueden fundamentar su actuación en esta Ley.

Por ende, existen una gran diversidad de leyes y Reglamentos de carácter administrativo a los cuales se aplicará ineludiblemente la Ley en comento, como consecuencia del contenido en su artículo 4º.

Como conclusión podemos decir que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se aplica de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan los actos y procedimientos de la Administración Pública, y que no son excluidos por la misma, excepto en lo relativo a los recursos, visitas de verificación, así como el procedimiento de revalidación de licencias, permisos o autorizaciones que se aplica forzosamente.

Por lo que se refiere a la Supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el que solo se aplicara a falta de disposición expresa de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, considero que tal referencia sale sobrando, pues al hacer una nueva Ley que viene a darle unidad al procedimiento administrativo, del cual se conocen su defectos y deficiencias, debiera regularse a la perfección dicha Institución sin necesidad de recurrir a otros dispositivos legales referentes a otras materias del derecho, que hacen mas complicada su finalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTA PARA PERFECCIONARLO.

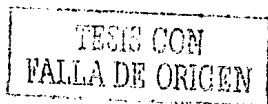
En este capítulo se expondrá desde un punto de vista personal, algunas disposiciones que no resultan del todo claras para la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en cuanto a su contenido e interpretación, pues lejos de agilizar la función administrativa la hacen mas lenta e ineficaz.

Tal y como lo hemos manifestado anteriormente, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece la creación de un solo procedimiento que define las bases de la actividad administrativa, **mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, SIN QUE ELLO SIGNIFIQUE LA EXPULSIÓN DE LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LAS DIFERENTES LEYES Y REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIFICOS**, para asegurar un mínimo de unidad y lograr así la Justicia administrativa, cumpliendo con las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Constitución.

Es un hecho innegable que en el Distrito Federal ha privado una dispersidad y diversidad en las normas que regulan procedimientos y actos administrativos, y a veces hasta con cierta contradicción, lo cual genera entre la ciudadanía una incertidumbre jurídica y confusión respecto a la norma aplicable y autoridad competente, hechos que de manera involuntaria provocan un indeseado estado de indefensión, producto de la Incomprensión de las normas y de los procedimientos.

Muchas leyes o reglamentos administrativos no contemplan un procedimiento administrativo o en su caso el que se prevé en las mismas es insuficiente o contiene lagunas que impiden u obstaculizan una actuación eficiente de las autoridades frente a los gobernados, lo que ha dado lugar a que dichas deficiencias sean cubiertas por las autoridades judiciales en cada caso concreto.

Considero que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal requiere ciertas modificaciones que son necesarias para su mejor aplicación, debiendo buscar proporcionar verdaderamente al gobernado un cuerpo de normas jurídicas que **FACILITEN** su actuación frente a la Administración Pública, evitando que se torne pausada e infructuosa, no siendo contraria a la finalidad con la que fue legislada.



Consecuentemente en el desarrollo de este capítulo se llega al punto central de este trabajo de investigación del porque el tema propuesto titulado "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS FORMALIDADES REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Y LA NECESIDAD DE SU PERFECCIONAMIENTO DADA LA IMPORTANCIA DE SU SUPLETORIEDAD", en virtud de que considero que procedimiento administrativo debe estar dotado de claridad y precisión, debe ser flexible y conciso, haciéndolo accesible a todo el particular que tenga relación con el gobierno.

Cabe hacer énfasis que se hace la propuesta a manera de incluir ciertos aspectos que desde un punto de vista personal deben ser mas claros, sin referirnos a reformar un artículo en específico, ello con el fin de perfeccionar en procedimiento administrativo regulado por la Ley en comento

Primeramente se analizará el procedimiento que regula esta Ley y se hará la propuesta de modificar de una manera mas clara algunos puntos para estar acorde a las formalidades esenciales del procedimiento que estatuye nuestra carta magna, así como para facilitar la aplicación e interpretación de esta ley por parte de las autoridades administrativas y los particulares.

Es decir, establecer de un modo claro el camino que sigue el procedimiento administrativo desde su inicio y tramitación, hasta su conclusión acorde a las Formalidades esenciales del procedimiento.

Se buscaría con ello cumplir con los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe que rigen el procedimiento que regula la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Por otra parte, hay que resaltar en que siempre se hará énfasis en el carácter supletorio de esta ley, figura jurídica que fue analizada en el capítulo anterior, pues dada la existencia de una gran cantidad de Leyes y Reglamentos de carácter administrativo, no debe ser considerada como Ley principal, sino como ley accesoria o secundaria, pues si se impusiera como obligación la aplicación primordial de esta ley para regular los actos y procedimientos de la administración pública del Distrito Federal, de nada servirían las demás leyes y reglamentos administrativos existentes, los cuales fueron expedidos precisamente para regular las diversas materias y actividades que abarca la Administración Pública del Distrito Federal.

Reviste trascendental importancia la figura jurídica de la supletoriedad en virtud de que en México no puede hablarse de un solo procedimiento administrativo, sino de múltiples procedimientos administrativos, y no todas las leyes administrativas señalan los caminos, a los que los órganos de la administración



se deben ceñir para la expedición y formulación de sus actos y para su impugnación.

Asimismo considero que debe ser una obligación para todas las autoridades administrativas, contar en sus Oficinas con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para apoyar su actuación dentro del procedimiento Administrativo, cuando el ordenamiento aplicable al caso concreto, sea omiso ante determinada situación.

4.1. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El procedimiento administrativo es el objeto de regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pretende establecer en términos del artículo 14 Constitucional, las formalidades esenciales del procedimiento Administrativo, **que las autoridades sujetas a esta ley** deben observar para la producción de los actos administrativos que emitan.⁵²

Asimismo, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO sirve para asegurar EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE LOS FINES de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para GARANTIZAR LOS DERECHO E INTERESES LEGÍTIMOS DE LOS GOBERNADOS.

Las formalidades esenciales del procedimiento, según se expuso en el capítulo correspondiente, están constituidas fundamentalmente por la posibilidad de aducir una defensa, de aportar pruebas, de que se dicte una Resolución conforme a la Ley y de que las autoridades observen las disposiciones legales que rigen su actuación.

Sin embargo hay que mencionar que **NO SE REQUIERE QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTE CONSTITUIDO CON LAS MISMAS FORMALIDADES QUE EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SINO QUE SE EMPLEEN LOS MEDIOS RAZONABLES PARA DAR OPORTUNIDAD DE AUDIENCIA Y DEFENSA AL PRESUNTO AFECTADO POR LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE EMITA.**

El Procedimiento Administrativo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal lo encontramos en su Título Tercero de la misma Ley, el cual se compone de nueve capítulos a saber:

El Capítulo Primero se refiere a las disposiciones generales, en este se establece que **el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o**

⁵² Lucero Espinosa. Op. Cit. Pág. X-XI.

a instancia de los interesados, también se precisa que en el procedimiento administrativo no procederá la gestión oficiosa y en consecuencia, el que promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad, se establece un procedimiento único de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, además se prevé que el incumplimiento de un servidor público a las disposiciones de esta Ley, será causa de responsabilidad administrativa.

El Capítulo Segundo regula lo relativo a los interesados, la legitimación para intervenir en un procedimiento administrativo se reconoce a todos aquellos que de manera directa puedan resultar afectados en su esfera jurídica, y su derecho esté protegido por una norma.

El Capítulo Tercero el cual se titula "Del procedimiento y sus formalidades", en este se establecen los requisitos de las promociones y las formalidades mínimas que deberán observarse en el procedimiento administrativo, dentro de este se pretende eliminar diligencias innecesarias, mismas que se reducen a las estrictamente indispensables con la finalidad de no restar agilidad y expeditiaz al procedimiento administrativo.

El Capítulo Cuarto regula lo relativo a los impedimentos, excusas y recusaciones, se precisan sus causas, se establece el procedimiento para que el servidor público que tenga algún impedimento se abstenga de intervenir en el procedimiento administrativo de que se trate, y comprende además el trámite para la substanciación de la recusación.

En el Capítulo Quinto se regula las cuestiones relacionadas con los términos y las notificaciones, los términos se fijan de una manera clara, precisándose los días hábiles e inhábiles para que tenga lugar las actuaciones en el procedimiento administrativo, comprende además normas jurídicas que establecen las diversas clases y los requisitos de las notificaciones, procurando evitar formulismos innecesarios, de tal modo que se establecen las diversas formas de notificación para que no impliquen una violación a las garantías constitucionales del gobernado y que generen certidumbre.

En el Capítulo Sexto se prevé todo lo relacionado a la substanciación de los incidentes que se pueden presentar en el procedimiento administrativo, los que en lo general no suspenden el procedimiento y se resuelven conjuntamente con lo principal, estableciendo solamente como de previo y especial pronunciamiento a los impedimentos.

En el Capítulo Séptimo se regula lo concerniente a la conclusión del procedimiento administrativo, en el que la terminación normal del procedimiento administrativo tiene lugar por la resolución expresa del órgano administrativo competente que decidirá todas las cuestiones que hayan planteado los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, aquellos casos en que no exista resolución expresa, la Ley prevé la afirmativa ficta como regla general cuando se trata de solicitudes de licencias, permisos, autorizaciones y establece los casos en que se configura la negativa ficta.

El Capítulo Octavo se refiere a las visitas de verificación que efectuarán las autoridades administrativas para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local.

El Capítulo Noveno regula las Medidas de Seguridad las cuales se entienden como las disposiciones que la autoridad competente dicte para proteger la salud y seguridad pública.

Según el artículo 32 de la Ley en estudio dispone que: **LAS DISPOSICIONES DE ESTE TÍTULO SE APLICAN A LOS ACTOS QUE DESARROLLE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL ANTE LOS PARTICULARES, CUANDO LOS ACTOS JURÍDICOS QUE INICIEN, INTEGREN O CONCLUYAN EL PROCEDIMIENTO PRODUZCAN EFECTOS EN SU ESFERA JURÍDICA.**

A través del procedimiento se busca dar certeza y seguridad jurídica a las relaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, tanto en el ámbito interno como con los particulares.

Por otro lado, es un hecho que ante las distintas autoridades administrativas se tramitan verdaderos procedimientos en los que se pretende afectar la esfera jurídica de un particular y la autoridad administrativa se coloca en un plan de Juez que en algunas ocasiones tiene que resolver verdaderas controversias de derecho entre dos particulares, de ahí la importancia del tema propuesto.

En esta Ley de Procedimiento Administrativo, se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procure en la medida de lo posible, unificar diversas normas procedimentales de un texto único aplicable a todos los actos de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de aquellas materias que requieran un procedimiento específico.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es una Ley reguladora de la acción administrativa en general, contiene las garantías elementales que han de darse en todo procedimiento administrativo; además contiene la regulación del régimen jurídico de las Actos Administrativos.

En esta Ley el Principio de la Garantía de Audiencia, en el ámbito del procedimiento administrativo consiste en que a pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo en los casos en que pueda afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia el debido proceso legal que garantice a los particulares la OPORTUNIDAD DE DEFENSA.

Desde un punto de vista muy personal, considero que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pretende ser una copia de la legislación procesal civil, lo cual considero un acierto en virtud de que como ya hemos dicho, **esta ley tiene el carácter supletorio**, y que en atención a esta característica debe regular de manera mas precisa y clara el procedimiento administrativo que se da entre la Administración Pública por conducto de las autoridades administrativa y los particulares.

En efecto, la ley en comento regula de manera muy semejante diversas figuras jurídicas del proceso civil, lo cual representa un gran avance para los diversos ordenamientos jurídicos administrativos existentes, pues al contemplar dichas figuras que se pueden dar en el desarrollo de un procedimiento administrativo, viene a suplir las deficiencias que se contienen en todos los ordenamientos administrativos aplicables a determinado caso en concreto, tales como Incidentes, impedimentos, excusas y recusaciones.

Considero oportuno hacer el comentario relativo al Capítulo Tercero titulado "Del procedimiento Administrativo y sus formalidades", las cuales propiamente no enuncian el seguimiento cronológico de las FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, desde el inicio hasta su conclusión a que se refiere nuestra Constitución, sino mas que nada a requisitos de forma que debe reunir el particular en cuanto a la presentación de su pretensión.

Ahora bien, de la estructura de como se encuentra regulado el procedimiento administrativo, resulta conveniente enfocarlo a verificar si el mismo cumple con lo establecido por nuestro artículo 14 Constitucional en lo referente a las formalidades esenciales del procedimiento, las que ya fueron analizadas en el capítulo anterior.

Comenzaremos diciendo que la Garantía de audiencia implican en términos generales, el derecho de no poder ser afectado un particular en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, o en el presente caso de procedimiento previo.

Por lo que retomando el tema central en lo tocante a las formalidades esenciales del Procedimiento, las cuales como según lo estudiamos en capítulo anterior consisten en la OPORTUNIDAD DE DEFENSA Y EN LA OPORTUNIDAD

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE P.R.
SECRETARÍA DE GOBIERNO
FALLA DE ORIGEN

administrativo en los casos en que pueda afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia el debido proceso legal que garantice a los particulares la OPORTUNIDAD DE DEFENSA.

Desde un punto de vista muy personal, considero que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pretende ser una copia de la legislación procesal civil, lo cual considero un acierto en virtud de que como ya hemos dicho, **esta ley tiene el carácter supletorio**, y que en atención a esta característica debe regular de manera mas precisa y clara el procedimiento administrativo que se da entre la Administración Pública por conducto de las autoridades administrativa y los particulares.

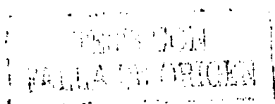
En efecto, la ley en comento regula de manera muy semejante diversas figuras jurídicas del proceso civil, lo cual representa un gran avance para los diversos ordenamientos jurídicos administrativos existentes, pues al contemplar dichas figuras que se pueden dar en el desarrollo de un procedimiento administrativo, viene a suplir las deficiencias que se contienen en todos los ordenamientos administrativos aplicables a determinado caso en concreto, tales como Incidentes, impedimentos, excusas y recusaciones.

Considero oportuno hacer el comentario relativo al Capítulo Tercero titulado "Del procedimiento Administrativo y sus formalidades", las cuales propiamente no enuncian el seguimiento cronológico de las FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, desde el inicio hasta su conclusión a que se refiere nuestra Constitución, sino mas que nada a requisitos de forma que debe reunir el particular en cuanto a la presentación de su pretensión.

Ahora bien, de la estructura de como se encuentra regulado el procedimiento administrativo, resulta conveniente enfocarlo a verificar si el mismo cumple con lo establecido por nuestro artículo 14 Constitucional en lo referente a las formalidades esenciales del procedimiento, las que ya fueron analizadas en el capítulo anterior.

Comenzaremos diciendo que la Garantía de audiencia implican en términos generales, el derecho de no poder ser afectado un particular en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, o en el presente caso de procedimiento previo.

Por lo que retomando el tema central en lo tocante a las formalidades esenciales del Procedimiento, las cuales como según lo estudiamos en capítulo anterior consisten en la OPORTUNIDAD DE DEFENSA Y EN LA OPORTUNIDAD



PROBATORIA, y que en términos mas precisos a la luz de la Jurisprudencia sustentada por nuestros Tribunales consisten las citadas oportunidades en:

- a).- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- b).- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- c).- La oportunidad de Alegar.
- d).- El dictado de una Resolución que dirima las cuestiones debatidas

Considero que las formalidades antes mencionadas deben darse dentro del procedimiento administrativo en este orden, de un modo claro y preciso, pues regulan el camino que se sigue ante las autoridades administrativa para emitir sus actos administrativos, en el caso que el ordenamiento aplicable no lo regule de manera expresa.

La **NOTIFICACIÓN** del inicio del procedimiento y sus consecuencias, no esta regulada de manera expresa en determinado artículo, pues el Capítulo Quinto se refiere a las formas en que deben practicarse las notificaciones.

En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en diversas formas procesales tales como la Notificación, el emplazamiento, el término para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto de privación etc., y consiguientemente la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva.

La notificación es un acto por el cual la Administración Pública hace saber en forma fehaciente y formal a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, este y sus efectos.

El derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación en su derecho procesal como son:

- Notificación Personal.
- Notificación por edictos.
- Notificación por correo certificado con acuse de recibo
- Por telegramas
- Publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación. ⁵³

Dentro del género notificaciones, se comprenden las citaciones, que señalan lugar, día y hora para que el particular comparezca a un fin determinado, estableciéndose el objeto de la misma, los emplazamientos por los que se fija el periodo de tiempo para que el interesado realice una actuación jurídica y los

⁵³ Acosta Romero Miguel. Teoría General del derecho Administrativo. 9ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 684.

requerimientos por los que se conmina al interesado a **observar una conducta determinada positiva o negativa.**

A los interesados en un procedimiento administrativo se les debe notificar las resoluciones que afecte sus derechos e intereses, al notificarse los actos administrativos, se generan ciertos efectos jurídicos tales como:

- El administrado tiene conocimiento del acto administrativo.
- Tiene la oportunidad de defenderse presentando defensas adecuadas
- Es punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que derivan del mismo acto.
- Señala los plazos establecidos por la Ley Administrativa para hacer valer los medios de impugnación procedentes.⁵⁴

La ley debe prevenir de una **MANERA PRECISA** la forma de hacer las notificaciones a los interesados y los plazos en que dichas notificaciones surtirán efectos, la notificación constituye una de las formas procesales más importantes dentro del procedimiento administrativo, que garantiza la oportunidad de ser oído en juicio con el fin de evitar el desconocimiento o afectación arbitraria a sus derechos, garantizando a los particulares la debida oportunidad de defensa.

Dispone el artículo 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal lo siguiente:

"Para la práctica de las **notificaciones, citaciones, emplazamientos,** requerimientos, visitas e informes, a falta de Términos o plazos específicos establecidos en esta y otras normas administrativas, se harán en tres días hábiles. La dependencia o la entidad competente deberá hacer del conocimiento del interesado dicho término".

Del texto de este artículo se deduce que la autoridad administrativa puede practicar Notificaciones, citaciones y **emplazamientos.**

Refiriéndonos un poco a lo que implica un emplazamiento en el que según el Maestro Dorantes Tamayo expresa que: " es el acto de hacer saber al demandado de que dispone de un plazo legal para contestar la demanda."⁵⁵ Se puede deducir que ante las autoridades administrativas se tramitan procedimientos que implican verdades controversias en los que hay intereses contrarios entre dos particulares, y que someten dicha controversia para el conocimiento de la Autoridad competente y esta solucione dicho conflicto emitiendo la Resolución administrativa apegada a derecho.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Dorantes Tamayo Luis. *Teoría General del Proceso.* 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. Pág. 326.

Asimismo el artículo 78 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su fracción I nos dice lo siguiente:

Artículo 78.- LAS NOTIFICACIONES, citatorios, EMPLAZAMIENTOS, requerimientos, y solicitud de informes o documentos deberá realizarse:

I.- PERSONALMENTE A LOS INTERESADOS:

a).- CUANDO SE TRATE DE LA PRIMERA NOTIFICACIÓN DEL ASUNTO.

Se regula de manera muy amplia la obligación de la autoridad administrativa de la Notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, pues regula de manera semejante al procedimiento judicial diversas formas de notificación, tales como: por correo Certificado y por Edictos, todo ello con la intención de que por cualquier medio de legal, se notifique al particular y se le haga saber o de a conocer los actos que dan inicio al procedimiento administrativo y que puede producir efectos jurídicos en su esfera jurídica.

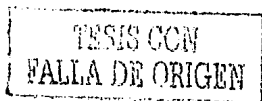
Cabe hacer énfasis que el artículo 84 del ordenamiento en comento dispone lo siguiente:

"Toda notificación, con excepción de la que se haga por edictos deberá contener el texto íntegro del acto administrativo, el fundamento legal en que se apoye, el recurso administrativo que proceda así como el órgano ante el cual tendrá que interponerse y el término para hacer valer dicho recurso"

Considero que la Notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, debe ser consecuencia de que la petición o escrito inicial ya fue admitido y se ha iniciado el procedimiento administrativo que tiene como finalidad afectar la esfera jurídica del particular, por lo que la propuesta de cómo debiera estar regulada esta formalidad se hará cuando se analicen los subsecuentes puntos a investigar.

LA OPORTUNIDAD DE OFRECER Y DESAHOJAR LAS PRUEBAS EN QUE FINQUE SU DEFENSA.- En lo tocante a este punto considero que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal contiene un gran error al contemplar varios supuestos en cuanto al ofrecimiento de pruebas, pues se habla de tres supuestos en los que se pueden ofrecer los cuales son:

a).- Se deben ofrecer en el escrito inicial. (artículo 57 de la LPADF)



- b).- Cuando se acuerde la apertura de un periodo probatorio. (artículo 56 de la LPADF).
- c).- Si la Autoridad Administrativa no tiene por ciertos lo hechos. (artículo 57 fracción II y 58 de la LPADF)

Resulta una gran confusión para el particular apoyarse en esta Ley cuando el ordenamiento aplicable no regule expresamente el periodo probatorio dentro del procedimiento administrativo, pues se regulan en diversos artículos, varios supuestos para ofrecer sus pruebas, los cuales lejos de aclarar su aplicación la tornan confusa.

En lo tocante a este punto, por considerarlo de suma importancia dentro del procedimiento administrativo, se analizara mas a fondo en un punto mas adelante

Cabe solo hacer énfasis que si bien esta Ley regula la oportunidad DE OFRECER Y DESAHOGAR PRUEBAS dentro del procedimiento, debe haber mas precisión y claridad derivado de la supletoriedad a la gran cantidad de Leyes y Reglamentos administrativos existentes.

LA OPORTUNIDAD DE ALEGAR.- Partiendo de la idea de lo que se entiende por alegatos, que son los argumentos que da cada una de las partes al Juez, en este caso a la autoridad administrativa, sosteniendo que la sentencia definitiva, (Resolución Administrativa) que este dicte, le debe ser favorable, en virtud de que se han probado los hechos en que baso sus pretensiones y de que es aplicable al caso concreto el derecho que hizo valer, es esta fase conclusiva **LAS PARTES FIJAN SUS PUNTOS DE VISTA JURÍDICOS.**

Considero de gran importancia esta fase, pues al ser razonamientos jurídicos con ello se puede orientar tanto al instructor del expediente como a la autoridad administrativa, quienes en muchos de los casos no son Licenciados en derecho, o que en algunos de los casos al ser puestos políticos y dado que los mismos esta sujetos a constantes cambios de autoridades sin previo aviso, se puede dar el supuesto de que la autoridad que tenga que emitir la Resolución administrativa no este bien enterada del asunto, con los alegatos se orienta a la autoridad para emitir su resolución.

El periodo de Alegatos lo encontramos regulado en el último párrafo del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal al establecer lo siguiente:

Artículo 57.- La audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de la pruebas ofrecidas, **ASI COMO LA RECEPCIÓN DE ALEGATOS QUE**

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 GOBIERNO DE PUERTO RICO
 SECRETARÍA DE ESTADO
 OFICINA DE ASISTENTE LEGAL
 SAN JUAN, PUERTO RICO

FORMULEN LOS INTERESADOS POR SI O POR MEDIO DE SUS REPRESENTANTES O PERSONAS AUTORIZADAS. Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, **LA AUTORIDAD EMITIRA LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO DENTRO DEL TERMINO DE CINCO DIAS HABILES.**

Asimismo, en el artículo 39 fracción V se establece que:

Artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

Fracción V.- Admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables Y RECIBIR ALEGATOS, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar resolución

Es importante esta disposición, pues encierra tanto la obligación por parte de la autoridad administrativa, de admitir los alegatos que le presenten las partes, así como la obligación de tomarlos en cuenta al momento de resolver o dictar resolución en el procedimiento administrativo que se tramite ante las mismas.

Considero que se debiera imponer para los particulares como obligación la presentación por escrito de sus alegatos, pues la obligación de entrar al estudio de los mismos ya se ha expuesto en el párrafo que antecede.

EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN QUE DIRIMA LAS CUESTIONES DEBATIDAS.- en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, encontramos en el Capítulo Séptimo del Título Tercero, lo concerniente a la conclusión del procedimiento administrativo, así como en la parte final del artículo 57 del mismo ordenamiento.

Tocante a la Resolución que dirima las cuestiones debatidas encontramos que:

Artículo 87.- Ponen fin al procedimiento administrativo.

Fracción I.- **LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE EMITA**

Artículo 57.- "... Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, **LA AUTORIDAD EMITIRA LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO DENTRO DEL TERMINO DE CINCO DIAS HABILES.**"

Propiamente la Formalidad que estatuye nuestra Constitución, tocante a el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la encontramos en este dispositivo, ya que se dispone que la Resolución deberá emitirse

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concluida la audiencia, acto en el que se admitieron y desahogaron las prueba, y con la que concluye el procedimiento administrativo.

Resultado de los análisis expuesto tocante al **ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**, podemos observar que la Ley en comento al ser una ley nueva que pretende unificar las bases que deben prevalecer en el procedimiento administrativo en el que se tenga como finalidad afectar la esfera jurídica del particular, regula en relación a la gran cantidad de Leyes y Reglamentos administrativos aplicables en el Distrito federal, que en ocasiones son muy antiguos, de manera mas precisa lo tocante al desarrollo del procedimiento administrativo y sus formalidades.

Pero no por eso, quiere decir que esta Ley sea perfecta, sino por el contrario, en el desarrollo de los siguientes puntos del presente tema de investigación se propondrá que ciertos aspectos de suma importancia, que desde un punto de vista personal, requieren modificaciones para ser un tanto mas fácil su interpretación y aplicación tanto para los particulares como para las autoridades administrativas encargadas de aplicarla.

4.2. IMPORTANCIA DE PRECISAR CUANDO LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTAN FACULTADAS PARA ACTUAR CONFORME A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Comenzaremos este punto con la siguiente interrogante ¿Quién es la autoridad encargada o competente para conocer del procedimiento administrativo que regula la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal? o bien ¿Quien es la autoridad administrativa competente para conocer el procedimiento administrativo que se inicie con fundamento en esta ley?

Primeramente es importante referimos en este punto a los conceptos de **AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, con los que quedamos de acuerdo en el capítulo correspondiente al Marco Conceptual, los cuales transcribimos de nueva cuenta.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- Se entiende al titular de los órganos del Estado que tienen atribuidas por la Ley facultades de decisión y ejecución de los actos que pronuncian, tienen la potestad legalmente conferida, para ejercer su función pública, dictando resoluciones cuya obediencia es ineludible bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad de su ejecución forzosa en caso necesario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aquí es importante hacer énfasis en la competencia administrativa que los órganos administrativos tienen, derivados de los diversos ordenamientos jurídicos administrativos, los cuales les confieren sus atribuciones y facultades, pues es indispensable que esta competencia se manifieste como una atribución expresa de los órganos administrativos a través de una norma jurídica, ES DECIR LA COMPETENCIA SIEMPRE TIENE QUE ESTAR MANIFIESTA EN LA LEY.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Es en sí mismo el Gobierno del Estado, se ejerce a través de los distintos órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad superior al presidente, o en el caso del Distrito Federal al Jefe de Gobierno, entraña el conjunto de dichos órganos estatales, que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramas vinculadas a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad en México y en el Distrito Federal, **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE EJERCE POR LOS ORGANOS QUE RECONOCE LA LEY ORGANICA CORRESPONDIENTE.**

Ahora resulta conveniente hacer un análisis de los artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que nos darán las respuestas a nuestros cuestionamientos planteados.

Primeramente dispone el primer párrafo del artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que:

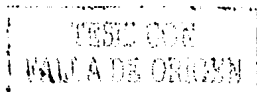
"Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

En caso de la Administración Pública Paraestatal, solo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares."

Asimismo el artículo 4º de la misma ley en lo conducente dispone que:

"La presente Ley se aplicará de manera SUPLETORIA a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; ..."

Se habla de que regula los actos y procedimientos de toda la Administración Pública del Distrito Federal con algunas excepciones, y que se aplica supletoriamente a los diversos ordenamientos de carácter administrativo que regulan su actividad.



En otras palabras, regula todos los actos y procedimientos de la administración pública del Distrito Federal, y supletoriamente se aplica a los diversos ordenamientos que regulan esos actos y esos procedimientos.

Encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, contemplan la gran diversidad de dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, que en atención a los conceptos antes aludidos, deben ser considerados como las facultadas para actuar conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito federal, las cuales son:

Artículo 1.- La Administración Pública del Distrito Federal será Central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal, La Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales **son las dependencias que integran la administración pública Centralizada.**

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos Político Administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que genéricamente se les denominará DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia la Administración Centralizada del Distrito Federal contara con órganos administrativos desconcentrados, considerado en los términos del Estatuto de Gobierno, los que están jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fidelcomisos públicos componen la ADMINISTRACIÓN PUBLICA PARAESTATAL."

En Consecuencia la Administración Centralizada se compone de los siguientes Órganos:

1. Jefatura del Distrito Federal.
2. Secretaría de gobierno. (con excepción de las materias relativas a la Justicia cívica y notarial).
3. Secretaría de desarrollo Urbano y Vivienda.
4. Secretaría de Desarrollo Económico.
5. Secretaría del Medio Ambiente.
6. Secretaría de Obras y Servicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Salud.
9. Secretaría de Finanzas. (únicamente en caso de multas administrativas).
10. Secretaría de Transportes y Vialidad.
11. Secretaría de Seguridad Pública.
12. Oficialía Mayor.

Por lo que respecta a la Administración Pública Desconcentrada tenemos:

1. Contraloría General. (se excluye lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos).
2. Delegaciones. (se excluye los Consejos Ciudadanos).
3. Otros órganos desconcentrados.

En cuanto a la Administración Pública Paraestatal únicamente tratándose de actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de los particulares, provenientes de organismos descentralizados. (se excluye la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Aquí es importante resaltar que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, se dispone que para el eficiente despacho de los asuntos que sean competencia de cada dependencia u organismo, los titulares pueden auxiliarse de otros órganos subordinados a él.

Disponiendo por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en sus artículos 17 y 38 lo siguiente:

Artículo 17.- Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría general del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicio Legales habrá un titular **quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, POR LOS SUBSECRETARIOS, DIRECTORES GENERALES, DIRECTORES DE AREA, SUBDIRECTORES Y JEFES DE UNIDAD DEPARTAMENTAL**, así como de los demás servidores públicos que se establece en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.

Artículo 38.- Los titulares de los Órganos Político- Administrativo de cada demarcación Territorial serán elegidos en forme universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable **Y SE AUXILIARAN PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA DE LOS DIRECTORES GENERALES, DIRECTORES DE AREA, SUBDIRECTORES, JEFES DE UNIDAD DEPARTAMENTAL**, que establezca el Reglamento Interior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

Por su parte el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal regula una gran cantidad de dependencias que auxilian a la administración pública en el despacho de los asunto que son de la competencia de las administración pública tanto centralizada, desconcentrada y paraestatal.⁵⁶

Como conclusión Podemos decir que existen un sinnúmero de Autoridades administrativas que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federa y su Reglamento han sido creadas para cumplir con los fines de la Administración Pública del Distrito Federal.

Todas esta autoridades a la Luz del artículo 1º y 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, **SON LAS FACULTADAS PARA APOYAR SU ACTUACIÓN FRENTE A LOS PARTICULARES, CUANDO ANTE ELLAS SE INICIE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CON EL QUE SE PUDIERA AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.**

La figura de la Supleterioridad analizada en el capítulo que antecede, reviste trascendental importancia en este punto, en razón de que en la mayoría de los casos ante la gran diversidad de autoridades y actividades de la administración pública, existe una Ley o reglamento de carácter administrativo que además de darle la competencia a determinada autoridad, regula determinada situación, esta Ley o reglamento debe ser aplicada por el titular o autoridad auxiliar, encargada de cumplir con los fines de la administración, para lo cual se establece determinado procedimiento y que podrá por igual apoyarse en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en los casos no previstos en la Ley o Reglamento aplicable.

Al referirse al ámbito de aplicación no se especifica en particular ninguna autoridad sino que de manera genérica se dispone que todas las dependencias que integran la administración pública podrán apoyar su actuación en esta Ley, pero como hemos reiterado no se debe perder de vista su carácter supletorio a las distintas leyes y reglamentos aplicables.

Es a partir del procedimiento regulado por cada ley o reglamento aplicable a determinado caso en concreto, en los que se le da intervención a las distintas autoridades administrativas, las cuales en términos del artículo 1 y 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, en que se legitima la actuación de todas las autoridades reconocidas en estos ordenamientos para actuar en términos o con fundamento en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aun y cuando no se especifique su nombre, pues por el solo hecho de estar al frente de una

⁵⁶ Cfr. Reglamento Interior de la de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 7 y 115 publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre de 1998.

dependencia o unidad administrativa puede aplicar o fundamentar su actuación en términos de ésta ley, cuando el ordenamiento aplicable al caso concreto no regule de manera expresa determinada situación.

En este punto, se debe precisar que los titulares de las dependencias de Gobierno y sus auxiliares (autoridades administrativas) reconocidos en términos de la Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior son los facultados para actuar conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Es decir, los titulares de los distintos órganos administrativos, así como los órganos auxiliares que tengan encomendada determinada actividad y que en términos de la Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento sea legalmente reconocida su existencia, y no excluidas por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, están facultados para apoyar su actuación y en ocasiones iniciar y tramitar los procedimientos administrativos que se puedan originar derivado de sus actividades o funciones en la Ley de Procedimiento Administrativo Distrito Federal.

Es el caso que la Ley de procedimiento administrativo no especifica si es únicamente el titular de cada dependencia reconocida en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal la encargada de aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, sin incluir a los titulares de los órganos subordinado al titular de cada dependencia.

Por lo que en contestación a las interrogantes con que iniciamos este punto, podemos decir que las autoridades administrativas que apoyan su actuación en esta Ley, serán las que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, sean parte integrante de la Administración Pública del Distrito Federal, como por ejemplo los Secretarios, Subsecretarios, directores de área, subdirectores, Jefes de Unidad Departamental.

Se debe ampliar la Ley de procedimiento administrativo, en el sentido de no dejar lugar a dudas de las autoridades administrativas reconocidas para aplicar la Ley en comento, debiera incluirse que, LA PRESENTE LEY SE APLICARA POR CONDUCTO DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS RECONOCIDAS POR LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO INTERIOR, ASI COMO DE LOS ORGANOS AUXILIARES QUE LA PROPIA LEY LEGITIMA SU EXISTENCIA, PARA EL AGIL Y EFICIENTE DESPACHO DE LOS ASUNTOS QUE SEAN COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo en lo tocante al artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, EN CUANTO A LA SUPLETORIEDAD, LA LEY DEBE ESTABLECER QUE TANTO LA AUTORIDAD COMO EL PARTICULAR DEBEN AJUSTAR SU ACTUACIÓN CON FUNDAMENTO EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES AL CASO CONCRETO Y SOLO A FALTA DE DISPOSICIÓN EXPRESA, PODRAN APOYAR SU PETICIÓN O ACTUACIÓN EN ESTA LEY.

Solo a manera de comentario, considero que la única persona legitimada para firmar las Resoluciones administrativas que se emitan dentro de cualquier órgano administrativo debe ser su Titular pues éste es el responsable directo de los actos que se emitan, y no así los auxiliares, independientemente de que ante éstos se tramiten los procedimientos administrativos, lo anterior con la finalidad de darle seguridad jurídica al particular, así como al buen funcionamiento de la Administración Pública.

4.3. NECESIDAD DE PRECISAR EN QUE MOMENTO Y MOTIVOS POR LOS QUE PUEDE DAR INICIO UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Resulta conveniente hacernos las siguientes interrogantes ¿Cualquier escrito inicial, promoción, solicitud o petición que presente un particular ante determinada dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, da origen a que se inicie y tramite un Procedimiento Administrativo?, ¿En que momento se da inicio a un procedimiento administrativo? ¿ Por qué causas o motivos puede iniciarse un procedimiento administrativo?

Como se ha manifestado anteriormente, no hay duda de que ante las Autoridades Administrativas dependientes de la Administración Pública del Distrito Federal, se tramitan verdaderos procedimientos en los que se pretende afectar la esfera jurídica de los particulares y la autoridad administrativa se coloca en un plano de Juez, en el que tiene que resolver verdaderas controversias de derecho.

Los actos del Gobierno, por su naturaleza, afectan en forma directa e inmediata a los particulares, lo que ocasiona, frecuentemente, controversias entre éstos y la autoridad.

Puede suceder que la autoridad al actuar lesione la esfera jurídica de uno o mas particulares, o que al beneficiar a uno afecte a otro, o que ella resulte perjudicada, originándose con ello controversias.

Se pueden presentar dentro de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a. Controversias entre particulares que tenga que ser resueltas por las autoridad administrativa, derivado de la aplicación de una Ley o Reglamento aplicable a determinado caso en concreto.
- b. Controversias entre una autoridad administrativa y el particular, la cual tiene que ser resueltas por una autoridad administrativa, por ejemplo cuando se pretende imponer alguna sanción administrativa.

Primeramente, hay que decir que las acepciones de un escrito inicial, promoción, solicitud o petición, son usadas indistintamente por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, encerrando la idea de un escrito, es decir, un documento que contiene algo escrito.

En mi concepto, el escrito inicial será aquel primer escrito que se dirija y se presente ante la autoridad administrativa, en dicho escrito puede contenerse una pretensión, así como lo requisitos necesarios para que se de inicio a un procedimiento administrativo con fundamento en una Ley o reglamento administrativo.

No debemos confundir una simple petición, con el concepto de procedimiento administrativo, pues cabe hacer mención que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal admite esta diferencia al disponer en su artículo 39 que:

El artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares tendrán las siguientes obligaciones:

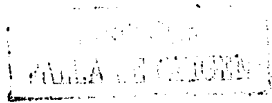
Fracción X.- Dictar Resolución expresa sobre cuantas **PETICIONES** le formulen, en caso contrario, operará la afirmativa o *negativa ficta* en los términos de la presente Ley, según proceda y

Fracción XI.- Dictar Resolución expresa en los **PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO**, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, **DEBIENDO EMITIRLA DENTRO DEL PLAZO FIJADO POR ESTA LEY** o por los ordenamiento jurídicos aplicables.⁵⁷

Es innegable que previo al inicio del procedimiento administrativo, ya sea de oficio o a petición de parte, debe existir algo que le da origen o lo motivó.

Tratándose del procedimiento iniciado de oficio, aquí las autoridad administrativa emitirá necesariamente un acuerdo en el que hará saber al

⁵⁷ Cfr. *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1995.



particular que probablemente se verá afectado con el inicio y tramitación del procedimiento administrativo, los motivos por los que inicia el procedimiento etc, en este momento ya se puede decir que hay un auto de **INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**.

El acto que determina la iniciación del procedimiento administrativo es un acto de trámite **PRODUCE EL EFECTO DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO**.

El acuerdo de Incoación debe adoptarse por el órgano competente, este acuerdo puede adoptarse por propia iniciativa del órgano competente o como consecuencia de una orden superior, propuesta razonada de otros órganos o bien por denuncia.

Ahora bien el procedimiento a instancia de interesado o petición de parte, debe tener como origen el escrito que presente el particular, en el cual de a conocer alguna situación con fundamento en determinada Ley o Reglamento Administrativo, escrito que da como consecuencia, que la autoridad administrativa **DICTE UN AUTO INICIAL**, en el que dará inicio al procedimiento administrativo, si así fuere procedente, o en su caso debe dar contestación.

Es decir, se inicia a instancia de interesado cuando se promueve por un particular, con el objeto de que la autoridad se pronuncie sobre una pretensión concreta, que puede consistir en la solicitud de emisión, certificación, o ejecución de un acto administrativo que tiene efectos en la esfera jurídica de los particulares, la instancia es el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una pretensión.

Tiene virtualidad para poner en marcha el procedimiento, a diferencia de la denuncia, que aún procediendo también de un particular se limita a poner en conocimiento del órgano competente un hecho que puede determinar la iniciación de un procedimiento.

Por otra parte es importante aclarar que una petición que se formula con fundamento en el artículo 8 constitucional.

El artículo 8 Constitucional establece el deber del funcionario y empleado público de contestar las peticiones de los gobernados, al disponer:

Artículo 8º.- "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del **DERECHO DE PETICIÓN**, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política, solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de darlo a conocer en BREVE TERMINO al peticionario."

La constitución es omisa en cuanto que no marca o indica que se debe entender por "breve término", pero esta laguna ha sido subsanada por la jurisprudencia definida por la Suprema corte de Justicia de la Nación.

PETICION, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO.

Atento lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

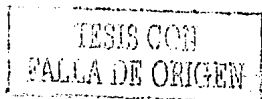
PETICION. TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.

La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8o. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.

Por supuesto que un término de cuatro meses para cada escrito del particular en un procedimiento administrativo sería monstruoso dado el gran número de trámites que se desarrollan mediante peticiones de los interesados y acuerdos de la autoridad con facultades jurisdiccionales, hecho que no se puede dar en tratándose de un procedimiento administrativo que inevitablemente va a estar sujeto a términos mas breves que no se pueden variar.

Se debe distinguir entre los trámites que dan origen a un procedimiento o una petición que no requiere tanta formalidad.

No puede una Autoridad Administrativa ante un escrito o promoción que se fundamente en una Ley o Reglamento administrativo, prolongar su contestación a cuatro meses que es el término que se concede a la autoridad para contestar la petición que le formula el particular, cuando se fundamenta en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Es indudable que las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, hace en ocasiones las funciones de un Juez al resolver verdades controversia de derecho, por existir conflicto de intereses, pero no en todos los casos se da origen a un procedimiento administrativo, pues hay escritos dirigidos a las distintas dependencias que no necesariamente da origen a un procedimiento, basta la simple contestación de la autoridad, para cumplir su función, existen supuesto en los que si se da origen a un procedimiento administrativo como ya se menciona, y los cuales pueden ser:

- a. Controversias entre particulares que tenga que ser resueltas por las autoridad administrativa, derivado de la aplicación de una Ley o Reglamento aplicable a determinado caso en concreto.
- b. Controversias entre una autoridad administrativa y el particular, la cual tiene que ser resueltas por una autoridad administrativa, por ejemplo cuando se pretende imponer alguna sanción administrativa.

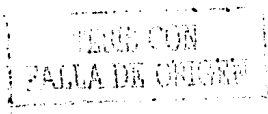
Se debe precisar los supuestos que dan origen a un procedimiento sujeto a las reglas que se establecen en el Título Tercero de la Ley del Procedimiento Administrativo, y escritos que solo imponen a la autoridad la obligación de contestar.

No se es claro en cuanto al escrito o promoción inicial, pues no se contempla las controversia que de hecho pueden surgir entre dos particulares como entre autoridades y un particular, Se debe precisar que trámites o solicitudes dan lugar al inicio de un procedimiento administrativo es estricto sentido, que deba necesariamente culminar con el dictado de una resolución.

Para nosotros en el desarrollo de este tema, damos importancia a que el procedimiento administrativo solo tienen relevancia aquellos actos administrativos que pueden lesionar el interés del particular, procedimiento que se debe ajustar a las formalidades esenciales del procedimiento, no así las simples peticiones que no afectan su esfera jurídica

En conclusión podemos decir que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal debe incluir de manera clara los **MOTIVOS** por los que se puede dar inicio a un procedimiento administrativo, los cuales pueden ser:

- Cuando exista controversia entre los particulares



- Cuando la autoridad administrativa inicie de Oficio o por denuncia, un procedimiento administrativo que tenga como efectos producir consecuencias en la esfera jurídica del particular.

Asimismo, se debe precisar el **MOMENTO** en que se inicia el procedimiento administrativo, hecho que se da en el momento en que la autoridad administrativa emite un acuerdo en contestación al escrito que le presente el particular, el cual tendrá el carácter de **AUTO INICIAL**, mismo que contendrá la orden de notificar el inicio del procedimiento y sus consecuencias.

Cabe hacer la aclaración que el siguiente punto se refiere de manera mas precisa a la obligación que debiera tener la autoridad administrativa que apoya su actuación el la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de emitir un auto admisorio en relación al escrito inicial, independientemente de su naturaleza.

4.4. LA OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE EMITIR UN AUTO ADMISORIO EN RELACION AL ESCRTO INICIAL.

Al igual que en el punto que antecede, Nos preguntamos ¿En que momento se da inicio un procedimiento administrativo con fundamento en esta Ley?, no perdiendo de vista su supletoriedad.

Ya en el punto que antecede se hizo referencia al momento y motivos como se da inicio al procedimiento administrativo tanto de oficio como a petición de parte, haciendo alusión a el **AUTO INICIAL**, el cual se puede traducir en **AUTO ADMISORIO**, esto sí el escrito inicial se ajusta a los supuestos de la Ley o Reglamento aplicable al caso concreto.

Es decir, los particulares, al dirigir sus solicitudes o peticiones concretas a la administración pública, deben hacerlo apegados a derecho y éstas tienen la obligación de atenderlos en todos los casos, tanto cuando sean procedentes como cuando no, pero siempre fundamentando sus resoluciones.

Del análisis del Procedimiento Administrativo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se deduce que no existe un artículo expreso que imponga como obligación para la autoridad administrativa emitir un auto inicial que en su caso puede erigirse en admisorio, en relación al escrito inicial, en el que se pueda orientar de manera general al gobernado sobre el trámite de su escrito o en su caso del procedimiento que se pudiera iniciar.


 ESTA TESIS NO SALE
 DE LA BIBLIOTECA

Al efecto la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, solo hace mención a que el procedimiento podrá iniciarse de Oficio o a petición de parte, mas no hace referencia a que esto supuestos se den mediante un AUTO ADMISORIO.

Con la emisión de un auto ADMISORIO se observaría una visión general de las consecuencias de la presentación del escrito o promoción inicial que se presente ante determinada dependencia de Gobierno del Distrito Federal, asimismo dará lugar en caso de ser procedente al inicio del procedimiento administrativo, se precisará la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, así como acordar lo tocante al OFRECIMIENTO DE PRUEBAS, pues al existir diversidad de artículos que se refieren al periodo probatorio en cuanto a su ofrecimiento resulta confuso para el particular.

CABE HACER MENCION QUE ESTOS SUPUESTOS SE DAN SIN EL ESCRITO INICIAL QUE PRESENTE EL PARTICULAR ANTE DETERMINADA DEPENDENCIA DE GOBIERNO, CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE LA LEY O REGLAMENTO APLICABLE AL CASO CONCRETO, Y LA AUTORIDAD HA CONCLUIDO QUE ES PROCEDENTE INICIAR EL TRAMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La sola presentación de un escrito ante determinada dependencia de Gobierno, trae como consecuencia el poner el movimiento la actividad de la administración, pues esta tiene la obligación de emitir una contestación, pero no por la sola presentación se origina que se inicie un Procedimiento Administrativo, sino que éste debe cumplir con ciertos requisitos y ajustarse a los supuestos que regula la Ley o Reglamento administrativo aplicable al caso concreto.

Considero de suma importancia que al ingresar cualquier escrito inicial dirigido ante determinada dependencia de la administración pública, es obligación inexcusable de la autoridad de contestar o emitir un acuerdo, en el cual se de a conocer al particular un panorama general y las consecuencias que implican la presentación de ese escrito y subsecuentes trámites a seguir.

Al efecto el maestro Dorantes Tamayo nos expone lo siguiente:

"Resoluciones que el Juzgador puede dictar en relación a la demanda:

- **PREVENCIÓN.**- Si la demanda fuere obscura o irregular el Juzgador debe prevenir al actor para que aclare corrija o complete.
- **RECHAZO DE LA DEMANDA.**- El Juzgador puede rechazar esta cuando a la misma le falta algún requisito esencial para su admisión o algún

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presupuesto procesal como son la competencia del Órgano Jurisdiccional o la legitimación procesal de las partes.

- **DE LA ADMISION DE LA DEMANDA.**- en esta resolución la dicta el Juzgador, cuando la demanda ha llenado los requisitos esenciales establecidos por la ley o los presupuestos procesales.⁵⁸

Cabe destacar que tanto el auto de prevención, como el de rechazo de la pretensión contenida en el escrito inicial, están regulados expresamente en La Ley en comento de la siguiente manera.

Artículo 45.- Cuando el escrito inicial no contenga los requisitos o no se acompañe los documentos previstos en el artículo anterior, la autoridad competente PREVENDRA por escrito y por una sola vez al interesado, o en su caso, al representante legal, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha prevención, subsane la falta. En el supuesto de que en el término señalado no se subsane la irregularidad, la autoridad competente resolverá que SE TIENE POR NO PRESENTADA DICHA SOLICITUD.

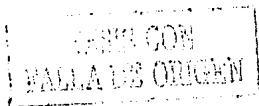
Artículo 49.- "... Cuando la autoridad competente considere que la solicitud o escrito inicial no reúne todos los requisitos previsto por esta Ley, PREVENDRA al interesado para que subsane dicha irregularidad..."

De los anteriores resoluciones citadas y que la autoridad administrativa puede dictar en relación a la pretensión propuesta, nos interesa la relativa a la de LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA, el cual aplicado a nuestra materia sería el de LA ADMISIÓN DEL ESCRITO INICIAL que fundado en una Ley o Reglamento administrativo aplicable al caso concreto, DA ORIGEN A QUE SE INICIE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

No hay que perder de vista lo que hemos reiterado en diversas ocasiones, que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal no puede, ni debe ser tomada como una Ley principal, pues de nada serviría la labor legislativa que ha dado origen a la expedición de un sinnúmero de leyes y reglamentos administrativos, si estos no se aplicaran.

En consecuencia esta Ley al venir a subsanar posibles defectos de las Leyes y Reglamentos existentes, que como se ha dicho en muchos caso no regulan eficientemente el procedimiento administrativo, estos ordenamientos deben apoyarse en esta ley, que debiera ser mas precisa en cuanto al inicio del procedimiento dentro de un AUTO INICIAL.

⁵⁸ Dorantes Tamayo Luis. Op. Cit. Pág. 325.



En consecuencia dada la actividad de la autoridad administrativa ante la cual se tramita un procedimiento administrativo, no existe impedimento alguno para que se le imponga como obligación el emitir un acuerdo de admisión del escrito inicial, para efectos de iniciar un procedimiento administrativo.

Se debiera incluir LA OBLIGACIÓN DE UN AUTO INICIAL de la siguiente manera:

"Recibido el escrito inicial por la Unidad Administrativa competente, será obligación inexcusable para esta, emitir dentro del término de tres días hábiles siguientes a su presentación, un auto inicial el cual podrá ser de admisión, prevención o rechazo de la pretensión.

En caso de admisión de la pretensión, la autoridad ordenará el inicio del procedimiento administrativo, asimismo mandará a notificar a los interesados dicho acuerdo para que dentro del término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga.

El incumplimiento a esta disposición dará lugar a la Responsabilidad del Servidor Público, en los términos de la Ley de Responsabilidades."

Como se ha hecho énfasis en reiteradas ocasiones, no hay que perder de vista que esta Ley viene a suplir las posibles deficiencias que existen en un sinnúmero de leyes y reglamentos de carácter administrativo, en los cuales no se contempla expresamente la obligación de emitir en relación al escrito inicial que se les presente, un auto admisorio que decida sobre la admisibilidad de la pretensión o el rechazo de la misma.

El término que se propone y obligación a cargo de la autoridad es con el fin de darle agilidad al inicio del procedimiento, pues no se debe olvidar que el procedimiento administrativo por naturaleza debe ser mas sencillo, flexible y exento de formalismos, por el interés público que subyace en esta materia.

Por otro lado, es con la finalidad de evitar que un sinnúmero de escritos que se presenten ante la autoridad administrativa se rezaguen dentro de sus oficinas y se decida prontamente sobre la admisibilidad o no de la pretensión planteada, pues ante la pausada actividad de las autoridades administrativa trae como consecuencia un sinnúmero de problemas que llenara de juicios los Tribunales judiciales en materia administrativa.

4.5. NECESIDAD DE PRECISAR Y ACLARAR EL PERIODO PROBATORIO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Debemos mencionar que como en cualquier procedimiento, en el administrativo las pruebas juegan uno de los papeles mas importantes, pues de la idoneidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de ellas depende la decisión que tenga a bien dictar la autoridad administrativa correspondiente en la Resolución Administrativa.

Reviste vital importancia en razón a que como lo hemos mencionado anteriormente, las diferentes autoridades administrativas tienen que resolver verdaderas controversias de derecho en las que se colocan en un plan de juez y que por igual tiene que allegarse de los medios de prueba para resolver conforme a derecho, procurando dar la razón a quien la tiene y evitar en la medida de lo posible afectar de manera arbitraria a los particulares en su esfera jurídica.

El Maestro Dorantes Tamayo Luis asegura que la prueba es el medio idóneo para demostrar la verdad o falsedad de una proposición o la existencia o inexistencia de un hecho, o excepcionalmente de un derecho⁵⁹. En principio solo los hechos son objeto de prueba y excepcionalmente el derecho, agrega que aun así hay ciertos hechos que no necesitan ser probados.

Una de las partes mas importantes dentro del procedimiento administrativo es la probatoria, que esta constituida por una serie de actos procesales que son:

- Ofrecimiento o proposición de pruebas.
- Admisión o el rechazo por parte del Juzgador de los medios ofrecidos como prueba.
- La preparación de las pruebas admitidas, y
- El desahogo de las mismas.

La valoración de las pruebas se hace al momento de dictar la resolución que al efecto dicte la autoridad administrativa correspondiente.

Para el desarrollo de este punto, nos importa el referente al PERIODO O MOMENTO EN QUE SE DEBEN OFRECER LAS PRUEBAS, pues tanto la admisión y desahogo de las misma es consecuencia de que las pruebas se ofrezcan en el momento procesal oportuno.

Resulta conveniente, transcribir textualmente los diversos artículos que dentro del Título Tercero de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se refieren al periodo probatorio, en cuanto al ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas.

El artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares tendrán las siguientes obligaciones:

⁵⁹ Idem. Pág. 345.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fracción V.- ADMITIR LAS PRUEBAS permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar resolución.

En términos de esta Ley, es obligación de la autoridad administrativa admitir las pruebas permitidas, pero esta obligación se puede limitar a que las pruebas deben ofrecerse en el momento procesal oportuno y dentro del término que se disponga en la Ley o Reglamento aplicable o en su caso en que contemple la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 44.- Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresa acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:

Fracción VI.- Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, **OFRECIENDO EN SU CASO, LAS PRUEBAS CUANDO SEAN NECESARIAS, PARA ACREDITAR LOS HECHOS ARGUMENTADOS, Y LA NATURALEZA DEL ASUNTO ASI LO EXIJA.**

Artículo 56.- El instructor del expediente ACORDARA LA APERTURA DE UN PERIODO DE PRUEBAS, en los siguientes supuestos:

- I.- CUANDO LA NATURALEZA DEL ASUNTO ASI LO EXIJA Y LO ESTABLEZCAN LAS LEYES CORRESPONDIENTES, O
- II.- Cuando la autoridad competente que esté conociendo de la tramitación de un procedimiento, **NO TENGA POR CIERTOS LOS HECHOS SEÑALADOS** por los interesados, siempre que se apoye en circunstancias debidamente fundadas y motivadas.

EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SE ADMITIRAN TODA CLASE DE PRUEBAS, excepto la confesional a cargo de la autoridad, y las que sean contrarias a la moral, al derecho o a las buenas costumbres. Contra el desechamiento de pruebas no procederá recurso alguno sin perjuicio de que esta circunstancia pueda alegarse al impugnarse la resolución administrativa.

LAS PRUEBAS SUPERVENIENTES podrán ofrecerse hasta antes de que se dicte resolución en el procedimiento administrativo.

Artículo 57.- **CON EL ESCRITO INICIAL SE DEBERAN OFRECER PRUEBAS SIEMPRE QUE LA NATURALEZA DEL ASUNTO ASI LO EXIJA** y lo prescriban las normas, y cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no este detallado expresamente el debido proceso legal **SE SEGUIRA**



EL PROCEDIMIENTO QUE ESTABLECE ESTA LEY. LA AUTORIDAD COMPETENTE ACORDARA DENTRO DE LOS TRES DIAS HABILES SIGUIENTES EL OFRECIMIENTO DE LAS PRUEBAS, SEÑALANDO DIA Y HORA PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS Y ALEGATOS MISMA QUE DEBERA VERIFICARSE DENTRO DE LOS SIETE DIAS HABILES SIGUIENTES A QUE SE NOTIFIQUE EL ACUERDO EN QUE SE ADMITAN LAS PRUEBAS.

Solo en caso de que se requiera la opinión de otra dependencia o entidad, la audiencia podrá fijarse en un plazo mayor al señalado, que no podrá exceder en todo caso de veinte días hábiles

La audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de representantes o personas autorizadas. Concluida la Audiencia, comparezcan o no los interesados, la autoridad emitirá la resolución del asunto, dentro del término de cinco días hábiles.

Artículo 58.- En el caso de que la autoridad NO TENGA POR CIERTOS LOS HECHOS AFIRMADOS POR LOS INTERESADOS, ACORDARA, DENTRO DE LOS TRES DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA RECEPCIÓN DEL ESCRITO INICIAL, LA APERTURA DE UN PERIODO PROBATORIO DE CINCO DIAS HABILES, NOTIFICANDO AL INTERESADO DICHO ACUERDO. La autoridad competente certificará el periodo de ofrecimiento de pruebas, realizando el computo correspondiente. EN EL CASO QUE NO SE OFRECIERAN PRUEBAS, la autoridad lo hará constar y resolverá el asunto con los elementos que existan en el expediente.

Si el interesado ofrece pruebas para corroborar los hechos que argumenta, la autoridad acordará y resolverá en los términos que establece el artículo 57 de esta Ley.

De lo anterior se concluye que un particular que apoye o base su pretensión en esta Ley, cuando el ordenamiento aplicable al caso concreto sea omiso en cuanto al ofrecimiento de pruebas, encontrará una gran confusión al encontrar varios supuestos que se refieren al periodo de ofrecimiento de pruebas, los cuales lejos de aclarar su aplicación, la toman confusa.

Se debe conjuntar en un solo artículo todo lo relativo al ofrecimiento de pruebas y de manera sucesiva la admisión y desahogo de las mismas, pues resulta de lo mas confuso que haya diversos artículos redactados en forma diferente, y que se refieren a lo mismo, por lo que considero que haya una modificación.

Cabe mencionar que aquí lo que nos interesa es precisar y aclarar lo referente al OFRECIMIENTO DE LAS PRUEBAS, pues de su debida oportunidad de este, dependerá la admisión y el consiguiente desahogo de las mismas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Primeramente nos preguntamos ¿en que momento se ofrecen las pruebas?

Tomando como base la supletoriedad a la que tantas veces no hemos referido, se puede dar los siguientes supuestos:

- Que el ordenamiento aplicable al caso concreto, disponga fehacientemente, que las pruebas se deben ofrecer con el escrito inicial.
- Que el ordenamiento aplicable, sea omiso en cuanto al momento en que se deben ofrecer las pruebas.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dada su característica de supletoria, debe orientar al particular de una manera clara y precisa.

Respecto al contenido del artículo 57 antes referido, considero atinada la crítica que realiza el Doctor Miguel Acosta Romero en su comentario que dice:

"En este artículo se prevé la celebración de una audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos; pero contiene un disparate, por que dice que esta se verificará dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo en el que se "admitan" las pruebas, y mas adelante como es de suponerse, aclara que la audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, en otras palabras, si ya se admitieron las pruebas, entonces ¿la audiencia solo tendrá por objeto el desahogo de ellas?, lo correcto debe ser:

Artículo 57.- La autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un periodo de ofrecimiento y aportación de las pruebas, señalado día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se notifique el acuerdo en el que se tengan por presentadas y recibidas las pruebas."⁶⁰

Comentario con el que estoy de acuerdo, por ser mas claro en cuanto a su contenido e interpretación, y la hago como propuesta del presente tema de investigación, debiendo solo aumentar al inicio que "Cuando el ordenamiento aplicable al caso concreto sea omiso en cuanto al periodo de ofrecimiento de pruebas, se observará lo siguiente:"

⁶⁰ Acosta Romero Miguel. Et al. *Ley de federal de Procedimiento administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. Op Cit. Pág. 392-393.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo tocante a la admisión de las pruebas es como ya lo dijimos, consecuencia de que las pruebas se hayan ofrecido con la debida oportunidad, para que una vez ofrecidas se proceda a dictar un auto que se refiera sobre la admisión y desahogo de las mismas, tal y como lo dispone el artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, con la observación antes referida.

Analizando en citado artículo encontramos que:

- La autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un periodo de ofrecimiento y aportación de las pruebas.

Es decir, otorga al gobernado un plazo dentro del cual deben ofrecer las pruebas que estime pertinentes, aquí todavía no se habla de que las pruebas que ofrezca ya se hayan admitido, pues este es un acto procesal posterior.

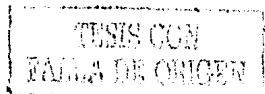
- La autoridad señalará día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos.

Este supuesto se da una vez que las pruebas han sido ofrecidas y se tienen por presentadas, se entiende que la autoridad tuvo por ofrecida las pruebas, y toda vez que las mismas se ofrecieron con la debida oportunidad, procede a señalar fecha para su admisión y desahogo.

Lo concerniente a la admisión, esta regulada en el artículo 57 de la Ley en comento, la cual se da en la fecha señalada para el desahogo de las pruebas ofrecidas, quedando que la admisión y desahogo de las pruebas se verifican en un solo acto procesal, es decir, en la audiencia señalada, con lo cual se deduce de la celeridad que debe Imperar en el procedimiento administrativo.

El desahogo lo será proliamente en la audiencia que tenga a bien efectuarse ante la autoridad administrativa en la fecha señalada.

Por último la valoración de las pruebas se dará por parte de la autoridad administrativa al momento que dicte la Resolución Administrativa que conforme a derecho proceda.



CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Las Leyes Españolas han influido en gran medida en el contenido de nuestros ordenamientos jurídicos, no siendo la excepción en materia Administrativa, pues es un hecho que las Leyes Españolas de Procedimiento Administrativo, influyeron en la elaboración y contenido de nuestras actuales Leyes de Procedimiento Administrativo tanto Federal como del Distrito Federal.

SEGUNDA.- La importancia del derecho Anglo-Sajón radica esencialmente en que este tuvo gran influencia en nuestra Constitución Política, en virtud de que de éste se adopta el principio de "debido proceso legal", el cual fue plasmado en nuestro artículo 14 Constitucional conocido como el principio de Garantía de audiencia aplicado incluso a la materia Administrativa.

TERCERA.- El Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, establece los principios o bases mínimas que debe imperar en cualquier tipo de procedimiento tramitado ante las autoridades administrativas, que tengan como finalidad producir efectos en la esfera jurídica del particular, los cuales ha influido en los países en los que se pretende hacer efectiva la Justicia administrativa.

CUARTA.- La expedición de nuestra actual Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, obedeció a la necesidad de conjuntar en un solo cuerpo ordenado de normas, diversos principios de la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa, para establecer el debido proceso legal o camino que debe seguir la autoridad administrativa para emitir sus manifestaciones jurídicas.

QUINTA.- El ámbito de aplicación de la Garantía de audiencia, abarca la materia administrativa, por lo que debe ser respetada por todas las autoridades administrativas ante la que se tramite un procedimiento administrativo en el que se tenga como finalidad producir efectos en la esfera jurídica del particular.

SEXTA.- El procedimiento administrativo regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debería ser mas claro y preciso tomado en cuenta las formalidades esenciales del procedimiento, y la gran diversidad de leyes y reglamentos de carácter administrativo que actualmente existen.

SEPTIMA.- La característica mas importante de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es su Supletoriedad a la gran diversidad de Leyes y Reglamentos administrativos existentes.

OCTAVA.- Como consecuencia de su carácter supletorio, al existir gran diversidad de Leyes y Reglamentos administrativos, que regulan determinada actividad de la administración pública, esta Ley de procedimiento administrativo no

es principal de cada actividad de la administración, sino que esta viene a ser un complemento que debería ser casi perfecto para subsanar las lagunas o irregularidades que existen en todos las leyes o reglamentos existentes

NOVENA.- Esta Ley al ser una Ley que viene a suplir las posibles deficiencias existentes en los diversos ordenamientos administrativos positivos, lo debe hacer ciñéndose a las formalidades esenciales del procedimiento, así como ser dotado de claridad y precisión, debe ser flexible y conciso, haciéndolo accesible a todo el particular que tenga relación con el gobierno.

DECIMA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, contiene ciertos aspectos de suma importancia dentro del procedimiento administrativo, que no son claros en cuanto a su contenido e interpretación.

DECIMA PRIMERA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal requiere ciertas modificaciones tendientes a perfeccionar su contenido relativo a la regulación del procedimiento Administrativo, dada la importancia de su supletoriedad.

DECIMA SEGUNDA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal debe precisar que todas las autoridades administrativas que integran la administración Pública del Distrito Federal, sean titulares u órganos auxiliares en términos de la Ley Orgánica de la administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, pueden apoyar su actuación en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

DECIMA TERCERA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal debe precisar el momento y motivos por los que puede iniciar un procedimiento administrativo, pues es un hecho que ante las autoridades administrativas, se plantean verdaderas controversias de derecho, que colocan a la autoridad administrativa en un plan de Juez, por lo que debe resolver si el escrito presentado por el particular da o no lugar al inicio del procedimiento.

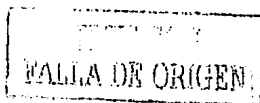
DECIMA CUARTA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debe imponer expresamente la obligación a cargo de la autoridad administrativa de emitir un auto admisorio en relación al escrito inicial, pues en dicho auto se dará al particular un visión general sobre el trámite a seguir en caso de que la autoridad tenga a bien ordenar el inicio del procedimiento.

DECIMA QUINTA.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal debe aclarar el periodo probatorio en lo concerniente al Ofrecimiento de pruebas, evitando ser repetitivo en diversos artículos sobre el momento en que se ofrecen las pruebas, debiendo tomar en cuenta los diversos ordenamientos administrativos existentes de manera que no sea confusa su aplicación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA - DOCTRINA

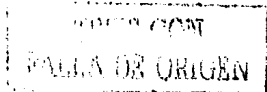
- ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Proceso, autocomposición y autodefensa. 3ª Edición reim. Editorial UNAM. México. 2000.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo II. 6ª Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires Argentina. 1964.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 33ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
- . El Juicio de Amparo. 36ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1973.
- DELL' AQUILA, Enrico. Introducción al Estudio del Derecho Inglés. Editorial Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid. España. 1992.
- DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento mexicano. Editorial. Colegio Nacional. México. 1983
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 3ª Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 2000.
- . Teoría General de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México. 2000.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 51ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.



- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1977.
- Comentarios a la Ley del régimen Jurídico de las administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. editorial Civitas S.A. Madrid. 1997.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. Editorial Harla. México. 1999.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Porrúa. México. 2000.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de Términos Fiscales. 2ª Edición. Editorial Taxxx. México. 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000
- SERRANO MIGALLON, Fernando. El particular Frente a la Administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



- Jurisprudencia Mexicana 1917-1995. Materia Civil y Administrativa. Tomo II. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. 1996

ECONÓGRAFIA.

- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I y II 21ª Edición. Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid. 1995
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV O-1. 15ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. México. 2001.

TESIS CON
TALLA DE COPIAR