

40721
298



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

**LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE
EL PRIMER SÍNDICO PROCURADOR, CONTRA LOS ACTOS
EMITIDOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA
MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

BERNABÉ ~~MERÁZ BUENDÍA~~

ASESOR:

LIC. IVAN RAMÍREZ CHAVERO

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO A 22 DE ABRIL DEL 2003.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Hago presente mi respeto y
agradecimiento a mis padres
J. Guadalupe Meráz Dehesa y
Rosa Buendía Rivas.
Por brindarme su apoyo moral
y económico en cada etapa de
mi vida como hijo de familia
y de estudiante.*

*A mis hermanas y hermano
Juana, Ma. Cosme, Francisca,
Micaela y Magdaleno.
Gracias por su apoyo moral*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL PRIMER SÍNDICO PROCURADOR, CONTRA LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

| | |
|---|----|
| 1.1 Definición de derecho administrativo..... | 5 |
| 1.2 Fuentes del derecho administrativo..... | 6 |
| 1.3 Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho y con otras ciencias..... | 10 |
| 1.4 El Estado y sus atribuciones..... | 12 |
| 1.5 Función administrativa del Estado..... | 20 |
| 1.6 Principales ordenamientos jurídicos que rigen el Derecho Administrativo en el Estado de México..... | 22 |

CAPITULO II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

| | |
|--|----|
| 2.1 Definición de acto administrativo..... | 25 |
| 2.2 Requisitos del acto administrativo..... | 26 |
| 2.3 Validez y eficacia de los actos administrativos..... | 31 |
| 2.4 La afirmativa y negativa ficta..... | 32 |
| 2.5 La invalidez del acto administrativo..... | 35 |
| 2.6 La extinción del acto administrativo..... | 36 |

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

| | |
|---|----|
| 3.1 Definición de procedimiento administrativo..... | 41 |
| 3.2 Disposiciones generales..... | 44 |
| 3.3 Inicio del procedimiento administrativo..... | 45 |
| 3.4 Tramitación del procedimiento administrativo..... | 46 |
| 3.5 Las pruebas en el procedimiento administrativo..... | 49 |
| 3.6 Terminación del procedimiento administrativo..... | 59 |
| 3.7 El procedimiento administrativo de ejecución..... | 61 |

CAPITULO IV.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO

| | |
|---|----|
| 4.1 Definición del recurso administrativo..... | 73 |
| 4.2 Naturaleza jurídica del recurso administrativo..... | 75 |
| 4.3 Tramitación del recurso administrativo de inconformidad contra los actos de las autoridades administrativas del Estado de México..... | 81 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | |
|---|------------|
| 4.4 El Juicio Contencioso Administrativo en el Estado de México..... | 84 |
| 4.5 La Ineficacia del Recurso de Inconformidad ante el primer síndico procurador, contra los actos emitidos por la autoridad administrativa municipal en el Estado de México..... | 112 |
| CONCLUSIONES..... | 120 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 122 |
| ANEXOS..... | 124 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Las autoridades administrativas del Estado de México al emitir sus actos están obligadas a respetar todas y cada una de las formalidades establecidas en el Código Administrativo y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; sin embargo, encontramos que en la práctica, esto no sucede, toda vez que los órganos de la Administración Pública Estatal y Municipal, constantemente emiten actos que no reúnen los requisitos legales establecidos en los ordenamientos jurídicos señalados, y es así que contra esos actos ilegales, los particulares tienen como primer medio de defensa legal el recurso administrativo de inconformidad, mismo que se interpone ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió el acto, la cual generalmente resuelve con toda parcialidad confirmando el acto, a pesar de que existan diversas irregularidades en la emisión del mismo, siendo por ello que resulta totalmente ineficaz la interposición del recurso administrativo de inconformidad, resultando mas conveniente la impugnación directa del acto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que por regla general actúa con mayor imparcialidad, equidad y justicia.

El presente trabajo de investigación se encuentra dividido en cuatro capítulos, abordándose en el primero de ellos los conceptos fundamentales del Derecho Administrativo, para posteriormente en el segundo abordar la teoría del acto administrativo en lo referente a sus requisitos, validez, eficacia, invalidez y extinción, y mas adelante en el tercer capítulo analizar a detalle el procedimiento administrativo en el Estado de México, para finalmente en el cuarto capítulo hacer de manifiesto la ineficacia del recurso administrativo de inconformidad contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas en el Estado de México.

Es por todo lo manifestado, que se propone la derogación de los artículos que contienen el recurso administrativo de inconformidad ante el Primer Sindico Procurador, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que no cumple con la finalidad de que las autoridades administrativas municipales revisen sus propios actos, revocando o modificando aquellos que no cumplan con los requisitos legales establecidos; siendo que en casi todos los casos lo único que se hace es confirmar el acto ilegal.

El desarrollo de la presente investigación se realizará mediante la aplicación del método científico y la aplicación de las técnicas de investigación documental, tomando como tiempo para la realización de los mismos cuatro meses.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|----|
| 1.1 Definición de derecho administrativo..... | 5 |
| 1.2 Fuentes del derecho administrativo..... | 6 |
| 1.3 Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho y con otras ciencias..... | 10 |
| 1.4 El Estado y sus atribuciones..... | 12 |
| 1.5 Función administrativa del Estado..... | 20 |
| 1.6 Principales ordenamientos jurídicos que rigen el Derecho Administrativo en el Estado de México..... | 22 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Existen muy diversas definiciones de derecho administrativo.

Así en primer termino, se le ha definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo (1).

Esta definición ha sido criticada y con razón, toda vez que simplemente adopta un criterio formal y no precisa la naturaleza ni el contenido de las normas de tal organización y tal funcionamiento.

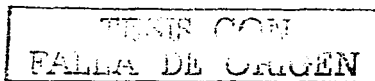
Hauriou define "el derecho administrativo como la rama del derecho público, que regula la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado, los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos, el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen" (2).

Como se ve, además de definirse el derecho administrativo como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas en su consideración formal, se agrega un elemento: el de reputar a dichas autoridades como personas, y a las facultades que le están atribuidas como derechos.

Mientras que la escuela realista niega personalidad a la Administración porque en ella solo ve individuos iguales a los particulares manejando los servicios públicos, y define entonces, el derecho administrativo como el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos, sin embargo, no es aceptable esta definición, por que si bien es cierto que el derecho administrativo regula los servicios públicos, también lo es que otras actividades que no son servicio público se realizan por el Estado según normas que indudablemente son de derecho administrativo.

Después de analizar diversas definiciones de derecho administrativo, encontré que la mas acertada es la del maestro Rafael Martínez Morales, quien conceptualiza al derecho administrativo como el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública y que regulan sus actos (3).

- (1) Fraga Gabino, **Derecho Administrativo, Porrúa, 40ª Edición, México, 2000, Pág. 91.**
- (2) Hauriou Maurice, **Principios de Derecho Administrativo y Principios de Derecho Público, Editorial Paris, 10ª Edición, Francia, 1921, Pág. 10.**
- (3) Martínez Morales Rafael, **Derecho Administrativo, Oxford, 1er. y 2do. Curso, 4ª Edición. México, 2001, Pág. 4**



1.2 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

En la introducción al estudio del derecho, generalmente se estudian tres tipos de fuentes: formales, reales e históricas. Las primeras se refieren a los diversos tipos de textos normativos (constitución política, leyes, tratados, reglamentos etc.). Las fuentes reales son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho positivo, y las fuentes históricas, aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.

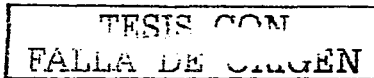
En derecho administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son en realidad, las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. En el derecho mexicano, dicha lista es la siguiente:

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.-Leyes federales
- 3.-Tratados y convenios internacionales
- 4.-Leyes locales
- 5.-Reglamentos
- 6.-Planes y programas
- 7.-Normas oficiales
- 8.-Circulares
- 9.-Acuerdos
- 10.-Decretos
- 11.-Convenios
- 12.-Jurisprudencia
- 13.-Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral
- 14.-Principios generales de derecho
- 15.-Costumbre
- 16.-Doctrina.

Las señaladas en los numerales 1 a 11 son fuentes directas y están ordenadas conforme a una secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias.

El reglamento

Está considerado por muchos autores como un acto administrativo o sea, es una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales. Por otro lado se le incluye dentro de la categoría de los actos regla.



Se ha utilizado el término reglamento administrativo para diferenciarlo del llamado reglamento jurídico, asumiendo que éste es el dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo. Tal distinción resulta prácticamente inaplicable en nuestro orden normativo.

Para efectos del concepto reglamento, además de los citados podemos decir que se trata de un conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la Administración Pública que desarrollan principios establecidos en una ley. Manuel González Oropeza define al "reglamento como una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa" (4).

Entre los requisitos teóricos que debe reunir el reglamento encontramos que:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa
- b) Crea normas jurídicas generales
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales
- d) Es de rango inferior a la ley y esta subordinado a esta
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal sus requisitos son:

- Debe llevar firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).
- Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

El fundamento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal que establece:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Lo anterior ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el sentido de que el presidente posee la potestad reglamentaria debido a su calidad de titular de la administración pública y como jefe de estado y de gobierno.

(4) **González Oropeza, Manuel, Reglamento, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. 4, 2da. Edición, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, Pág. 125.**

El Decreto

En términos generales, es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado, es decir una resolución de un órgano público para un caso concreto.

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes, se considera como una norma jurídica de un rango inferior a la ley.

Estimamos que en nuestro caso debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas por casos particulares, las cuales por su importancia, deben ser publicadas.

Existen tres clases de decretos: los administrativos, los legislativos y los judiciales.

Decretos legislativos.- El artículo 70 Constitucional establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las Cámaras, se utiliza la expresión decreto. Ejemplos de decreto son la aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de Estado.

Resulta conveniente señalar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes y por ello igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.

Decretos judiciales.- Sabemos que la actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado sentencia, pero debe considerarse que para llegar a obtener esta existe un proceso, y en el una serie de etapas dentro de las cuales se tomarán decisiones que comúnmente se les llama decretos. No obstante, los juzgadores utilizan con frecuencia la misma expresión para las etapas y para la resolución final, lo cual solo se presta para aumentar la confusión terminológica existente en todas las ramas del derecho.

Los decretos judiciales son, pues, resoluciones de tramite dentro de un proceso.

Decretos administrativos.- El decreto administrativo también llamado decreto ejecutivo, toma tal denominación por el órgano del cual procede y por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde.

Los decretos del Ejecutivo por su trascendencia y disposición de la ley deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional, la orden de crear un ente paraestatal, entre otros ejemplos que podrían citarse.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La circular

Es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios.

Esta figura también recibe la denominación de instrucciones de servicio y esta considerada como típico acto administrativo interno; sin embargo, la administración pública le ha dado el carácter de auténticas decisiones ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, y en algunas ocasiones con contenido normativo general, de donde se señala que bajo el nombre de circulares o instrucciones, se aprueban verdaderos reglamentos, lo cual es absoluta y radicalmente ilegal.

La circular la encontramos en la escala jurídica, debajo de la ley y el reglamento y antes del acto concreto; es básicamente de naturaleza interpretativa.

En la práctica administrativa de nuestro sistema gubernamental, reciben distintos nombres, aparte de circular, según el medio físico de comunicación lo cual no altera su naturaleza ni requisitos; así tenemos: oficio circular, telex circular y circular vía fax, entre otros.

Los principios que rigen las circulares son:

- a) Es un acto administrativo unilateral
- b) Tiene carácter interno
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios. En este caso han de ser publicados.
- d) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos
- e) No deben crear normas legales o reglamentarias
- f) Su fundamento no es la potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica.

La circular dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos u obligaciones para el particular.

Cabe la posibilidad de que trascienda a la vida del gobernado (por ejemplo, la modificación de horario de servicio o la adopción de formatos para ciertos trámites).

No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley.

Las circulares que por cualquier razón contengan normas jurídicas generales pierden su naturaleza y se convierten, de hecho, en auténticos reglamentos. En esta situación, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria, incluyendo que el servidor público autor de ella tenga la facultad reglamentaria.

El acuerdo

Semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar: resolución tomada en Omán por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Como se observa, acuerdo puede tener múltiples connotaciones. También en lo jurídico es factible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etc.; es decir el concepto por se es amplio. En el ámbito administrativo se llega a entender de las diversas maneras, como:

- a) La decisión de un servidor público
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado
- d) El instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Pretendiendo delimitar el alcance del vocablo acuerdo en nuestra práctica jurídica administrativa, se nos ha permitido conceptualizarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

1.3 RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO Y CON OTRAS CIENCIAS.

Este tipo de relaciones pueden ser de supletoriedad o porque algunas reglas de derecho administrativo derivan de esas ramas. Así, tenemos sus vinculaciones con el:

- a) **Derecho Constitucional.-** La Constitución Política es la ley suprema. Ella estructura la base de los entes públicos y establece las reglas en materia de derechos humanos, reglas que habrán de ser acatadas y respetadas en la actuación de la administración pública; además, la Constitución contiene otras normas relativas a cuestiones administrativas. Alguien ha dicho que el administrativo es derecho constitucional aplicado, de ahí la importancia de estas relaciones.
- b) **Derecho Civil.-** En el Código Civil, el Estado reconoce los principios generales de derecho y establece algunas otras regulaciones que son aplicables a diversas ramas jurídicas. Por otro lado, la administración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pública se somete a normas del derecho civil a propósito de la donación, los legados, las asociaciones, etcétera.

- c) Derecho mercantil.- Ciertas figuras de esta disciplina tienen un uso intensivo por parte de los órganos estatales: las sociedades, los contratos, etcétera. Además, el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.
- d) Derecho procesal.- Esta rama presenta una fundamental relación de supletoriedad para los procedimientos de producción y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de este, en su caso.
- e) Derecho Internacional Público.-El poder Ejecutivo es el que origina y aplica casi siempre los tratados y convenios internacionales y, además, define y expresa la política exterior.
- f) Derecho internacional privado.- La solución de los conflictos de leyes se efectúa, por lo general, mediante actos de la administración pública.
- g) Derecho penal.- Un ente de la administración pública es titular de la acción penal y el sistema penitenciario es manejado por ella misma, de ahí las relaciones con esta rama jurídica.
- h) Derecho del trabajo.- En México, los conflictos laborales en primera instancia se ventilan ante órganos administrativos (juntas de conciliación y arbitraje). Además de que el Estado mantiene relaciones laborales con todos sus trabajadores.

Las relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas son de dos grandes áreas:

A) Con aquellas ramas del conocimiento humano (científico o técnico) que lo originan, nutren o auxilian, por ejemplo:

- Administración
- Economía
- Historia
- Política
- Sociología

B) Con campos del conocimiento o quehacer humanos que son precisamente la materia regulada por el derecho administrativo. En mayor o menor medida, casi toda actividad de la sociedad esta contemplada por las reglas del derecho: así, tenemos:

- Administración
- Agricultura
- Comercio exterior
- Contabilidad
- Ecología
- Economía
- Informática
- Ingeniería

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Medicina
- Mercado de valores.

1.4 EL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES

"El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio" (5). Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Más no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio háyanse en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico.

El territorio, suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo este de naturaleza jurídica solo puede ejercitarse de acuerdo con normas creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

En cuanto a la población, se debe señalar que los hombres que pertenecen a un Estado componen su población. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o sujeto de la actividad estatal. La doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rosseau, entre súbdito y ciudadano.

En cuanto súbditos, los hombres que integran la población háyanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es pues, completamente falsa la tesis que concibe a este dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

(5) García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 42ª Edición, México, 1991, Pág.97.

En cuanto objeto del imperium, la población revelase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto a sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, a favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases a saber:

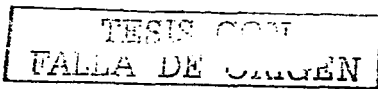
- 1.-Derechos de libertad
- 2.-Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales
- 3.-Derechos políticos

Respecto del poder, toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.

Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras carece de este carácter. El poder simple o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no esta en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquellas por si mismo, es decir, con medio propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta ultima no puede, por si misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, este tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado. Dicho principio, universalmente admitido en nuestros días, no posee sin embargo, valor absoluto. En las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la edad media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente. Este fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra



del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

La soberanía.-Para un gran número de autores, la soberanía es un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño. El poder soberano es, por ende, el más alto o supremo. Es, también, un poder independiente. El carácter de independencia revélase, sobre todo, en las relaciones con otras potencias; la nota de supremacía aparece de manera más clara en los vínculos internos del poder con los individuos y colectividades que forman parte del Estado.

Para ciertos juristas, la soberanía tiene un tercer atributo. El poder soberano, declaran, debe ser ilimitado o ilimitable. En la actualidad esta tesis suele ser unánimemente repudiada. Aun cuando el poder soberano sea el más alto y no dependa de ningún otro, hállese, sin embargo, sometido al derecho y en tal sentido, posee determinadas restricciones. "Si el poder político fuese omnipotente —dice Jellinek— podría suprimir el orden jurídico, introducir la anarquía y, en una palabra, destruirse a sí mismo" (6). El poder estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser poder jurídico, es decir, poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado. "El Estado puede, es verdad, elegir su constitución; pero es imprescindible que tenga alguna. La anarquía es una posibilidad de hecho, no de derecho." (7).

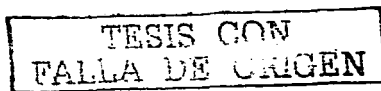
La sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no implica la destrucción del concepto de soberanía, porque las limitaciones impuestas por tal orden derivan del mismo Estado y, en este sentido, representan una autolimitación. Ahora bien, dicha limitación es una de las manifestaciones de la capacidad que el Estado tiene de determinarse a sí mismo, o autonomía. El poder estatal dejaría de ser soberano sólo en la hipótesis de que las limitaciones jurídicas impuestas a su ejercicio derivasen de un poder ajeno (heteronomía).

La noción de que hablamos es puramente formal, ya que nada tiene que ver con el contenido del poder político. Simplemente expresa el carácter supremo e independiente de éste.

Un estudio sobre el origen y evolución del mismo concepto revela que la soberanía no es atributo esencial del poder del Estado. Hay, en efecto, Estados soberanos y no soberanos. El de la Edad Media, por ejemplo, no tenía aquel atributo, pero era, no obstante, Estado.

(6) Jellinek Georges, *El Estado Moderno*, Traducción Fardis, Pág. 129.

(7) *Ibidem*, Pág. 129.



Y, en nuestra época, los Estados miembros de una Federación no son, relativamente a ésta, soberanos, ya que se encuentran sujetos a la Constitución general y a las leyes federales.

Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuales son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercero y último lugar, cual es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

"La actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga" (8). El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

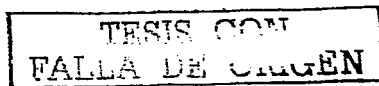
"Para denominar lo que se llama atribuciones del Estado, se han empleado diversas expresiones tales como: derechos, facultades, prerrogativas, cometido o competencias estatales. Sin embargo, es preferible utilizar el término de atribuciones, mismo que resulta ser el más aceptado en la doctrina, además de que su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, toda vez que con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del Estado y por tanto no puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de Estado contemporáneos" (9).

Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar estos. Los criterios para fijar unas y otras no constituyen cuestiones jurídicas, sino que corresponden al campo de las ciencias políticas.

De acuerdo con los postulados del individualismo que considera que son bastantes la actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas, para satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad, el Estado en una primera etapa histórica posterior al mercantilismo de los antiguos regímenes políticos, se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines, y lógicamente, en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas.

(8) Fraga Gabino, Ob. Cit., Pág. 13

(9) Ibidem, Pág. 14



Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los particulares mas allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual en esta etapa se le conoce al Estado como "Estado gendarme".

No es dudoso, sin embargo, que en esta primera etapa, el Estado asumía atribuciones compatibles con la libre actividad privada, cuando esta era insuficiente, o no remunerativa, pero si exigida para la satisfacción de necesidades colectivas. Este proceso ha ido avanzando al producirse como consecuencia del sistema liberal un desajuste en la vida social que se ha agudizado por una serie de factores, como son el aumento de la población, los progresos de orden técnico, y la ostensible desigualdad de las clases sociales.

En este momento, comprobado que el individuo no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad, se va desarrollando una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera que el Estado respetando en buena parte la actividad privada, va imponiendo a esta restricciones o limitaciones para armonizarla con el interés general; va creando servicios públicos y va encaminando su actuación con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia que no ha logrado el capitalismo del sistema liberal. De esta manera el Estado gendarme se va transformando en un Estado providencia o Estado social de derecho.

Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se puede agrupar en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vía económica, cultural y asistencial del país.

Asimismo, la doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

TESIS CON
FALLA DE CUGEN

Las atribuciones del estado para reglamentar la actividad privada. Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

Respecto a los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que forman parte de esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el estado debe de usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas mas que preventivas, ya que éstas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

Por el contrario, las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en todos aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

Las mismas doctrinas también abogan por el desarrollo de la legislación preventiva al lado de la represiva considerando que esta es ineficaz para dar protección al Derecho ya que solo actúa cuando se ha consumado su violación.

Por lo que hace a la intervención del Estado en los patrimonios privados hay varios grados. Mientras que el intervencionismo de Estado la aconseja en forma moderada, el socialismo la preconiza sin ninguna limitación ya que es precisamente el medio mas adecuado para llegar a la finalidad que persigue.

Como ejemplo de esta atribución para reglamentar la actividad privada encontramos la disposición contenida en el artículo 27 Constitucional que dispone: la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.- La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de esta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público.

La doctrina individualista sostiene de esta categoría de atribuciones que en principio debe excluirse las que fomenten la actividad privada en forma que coloquen al individuo en situación superior en la lucha económica y que alteren de cualquier manera la libre concurrencia entre los factores de la producción.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Por lo que hace a la limitación y vigilancia de la actividad privada, también considera que el ejercicio de tales atribuciones crea un estado artificial que obstruye la coordinación de las actividades individuales, sosteniendo, por tanto, que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo y excluirse el sistema de previa autorización por constituir una seria traba a la libertad natural.

Las doctrinas estatistas, por el contrario, sostienen que el fomento y ayuda de la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir las desigualdades que crea la lucha económica; que la subvención, la tarifa proteccionista y el impuesto que se establece con el propósito de proteger determinadas actividades son medios a los cuales el Estado debe recurrir si no quiere ver trastornada su economía por las injustas y perjudiciales consecuencias de la libre concurrencia.

En cuanto a la limitación y vigilancia de las actividades privadas, mientras que la doctrina liberal solo tolera restricciones a la libertad, en tanto que son necesarias para perseverar el interés del orden, el de la tranquilidad y la salubridad pública, las doctrinas estatistas estiman que, además de esos intereses hay otros como son los de orden económico, para cuyo respeto es también indispensable establecer limitaciones, sistemas de control, de previo aviso o previa autorización para el ejercicio de la actividad de los particulares.

Por lo que hace a este segundo grupo de atribuciones del Estado mexicano presenta las más variadas tendencias.

Antes de la Constitución de 1917, se pueden encontrar leyes de protección a la minería, al establecimiento de nuevas industrias, al desarrollo de actividades agrícolas, demostrando todas ellas intención de que el Estado interviniera a favor de esas actividades.

En el artículo 28 de la Constitución citada, y precisamente como una reacción contra los abusos que llegaron a cometerse en la aplicación de las medidas de intervención indicadas, se prohíbe terminantemente la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

Además, el propio artículo 28 dispone que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia.... todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público...; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público general o de alguna clase social".

Parece ser, pues que en este particular, la legislación constitucional mexicana se conserva dentro de la doctrina liberal por mas que existe una interpretación deferente en las leyes secundarias como son la orgánica del citado artículo 28 y en la de Atribuciones al Ejecutivo en materia económica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Existen entre las leyes relativas al crédito agrícola y ejidal una serie de actividades que el Estado desarrolla con el propósito de facilitar a los agricultores y ejidatarios el beneficio del crédito bancario para mejorar la situación en que se encuentran.

Atribuciones del Estado para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Respecto de esta categoría de atribuciones, la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden económico, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado entre funcionarios y empleados que no se acomoda a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además, no existe el interés personal. Que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la aptitud técnica que se requiere, y por el contrario domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa y que necesariamente falsea el juego de la libre competencia.

Por estas razones la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la sustitución del Estado en el caso de que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación económica adecuada, que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla.

Las tesis estatistas objetan los argumentos de la doctrina liberal diciendo que ellos parten de la organización actual del Estado; pero que en realidad no se afronta la cuestión en el plano en que debe colocarse, o sea, en el de considerar que no hay ninguna razón de esencia que impida que el estado se organice en las empresas que sustituyan a los particulares, en forma semejante a estas, estableciendo una organización técnica en la que se supriman las trabas y lentitudes de la organización burocrática y la desviación a que puede conducir la selección del personal con un criterio político. Ningún inconveniente de principio existe para conceder a los encargados de la empresa un interés personal que estimule su iniciativa, ni para que, en general, el manejo de la empresa pueda ser eficaz.

Sin embargo, no todas las ramas del estatismo sostienen que el estado deba suplir en la misma extensión a las empresas privadas.

La base que en principio acepta nuestra legislación, es la del sistema liberal. Obligado el estado por el artículo 28 Constitucional a intervenir para perseguir y castigar todo acto que tienda a contrariar la libre concurrencia, se encuentra impedido por lo mismo para realizar cualquier actividad económica que pueda enfrentarse con la de los particulares y para desvirtuar la libre concurrencia que el propio precepto considera como bastante para armonizar los factores que intervienen en la lucha económica.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Pero este principio sufre algunas excepciones. Así en primer término el artículo 27 Constitucional establece como facultades exclusivas de la Nación, la explotación del petróleo, los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, y la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tenga por objeto de prestación de servicio público, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y el mismo artículo 28 Constitucional establece con el carácter de monopolios oficiales, correos, telégrafos, radio-telegrafía, y la comunicación vía satélite, petróleos y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y la acuñación de moneda y emisión de billetes, actividades estas dos últimas que se realizarán a través del Banco Central. En estos casos existe una gestión directa del Estado en ejercicio de sus facultades exclusivas.

En segundo lugar, la legislación de nuestro país establece algunos casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada, siendo de citarse por su importancia los servicios de asistencia, de enseñanza, de la explotación de algunas riquezas naturales y de vías de comunicación.

Dentro de esta misma categoría de atribuciones se encuentran por una parte los servicios públicos administrativos, y por la otra las empresas del Estado. Los servicios públicos admitidos aun dentro de un sistema liberal son los de defensa nacional, de policía, de comunicaciones, de prestaciones exigidas por la vida urbana, de puertos marítimos y aéreos, de irrigación, etc. Estos servicios se realizan en unos casos por gestión directa del Estado, en otros mediante concesiones y en un buen número por organismos descentralizados.

Además de esos servicios públicos administrativos existe otra categoría de empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja dentro de su programa de evitar que actividades básicas para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés social. En este grupo se encuentran, además de otros organismos descentralizados, las sociedades de economía mixta que nuestra legislación denomina empresas de participación estatal.

1.5 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

Antes de abordar el tema relativo a la función administrativa del Estado, resulta indispensable diferenciar entre lo que son las atribuciones del Estado y las funciones del mismo.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer; en tanto que el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, es decir, la función constituye la forma de ejercicio de las atribuciones.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Las funciones del Estado se clasifican en: Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

En México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva.

La función judicial como puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

Desde el punto de vista formal, la función judicial esta constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, esta encargado de los actos judiciales, es decir por el Poder Judicial.

Como función considerada materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" solo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal y aunque resulta controvertido el hablar de una función jurisdiccional, toda vez que en ella el Estado no realiza ni un acto de voluntad ni crea una situación jurídica alguna, sino que únicamente se limita a fijar el derecho que ha sido discutido o contrariado, encontramos que materialmente la misma se define como aquella que esta organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las instituciones de derecho.

Estudiadas las funciones legislativa y jurisdiccional llegamos al examen de la función administrativa, a la cual debemos dedicar una atención preferente dado el lugar que le corresponde como base fundamental del derecho administrativo.

La función administrativa podríamos definirla simplemente por exclusión. Siendo tres las funciones del Estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional cuyos caracteres ya conocemos, tendría forzosamente que ser función administrativa. Sin embargo, esta definición no nos da ningún criterio positivo con el cual se pueda caracterizar dicha función, por lo que debemos procurar construir su definición recurriendo a los elementos que la precisen con individualidad propia.

De la misma manera que las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material los elementos esenciales de la función administrativa son:

1.-Que se realiza bajo un orden jurídico.- Desde este aspecto Mayer y Jellinek consideran la función administrativa como una función de ejecución de leyes, pues la ejecución presupone la ley que va a ejecutarse e implica que el Estado actúa conforme a la norma legislativa.

2.-La limitación de los efectos que produce el acto.-En este punto se realiza la distinción entre la función administrativa y la legislativa, asignando a esta última el papel de creadora de normas generales, abstractas, impersonales; en tanto que a la primera se le reconoce un efecto concreto, individualizado, es decir el acto administrativo implica la aplicación de una norma general a un caso concreto individualizado.

3.-Los actos administrativos que se emiten son muy diversos.- Entre los hechos materiales que realiza la administración se puede citar por vía de ejemplo, los actos de enseñanza y de asistencia, las operaciones y movilizaciones militares, los actos técnicos de formación de planos y proyectos, los actos de investigación, de estadística, de vigilancia, de comprobación, de fuerza, de transporte, de correspondencia, de construcción de caminos y de obras en general.

Con todos los elementos apuntados se puede concluir que la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

1.6 PRINCIPALES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE RIGEN EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Los principales ordenamientos jurídicos que regulan la materia administrativa en esta Entidad son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- El Código Administrativo del Estado de México
- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Es importante señalar desde este momento que los capítulos subsecuentes, se habrán de basar en la legislación descrita, toda vez que la finalidad del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presente trabajo de investigación es poner de manifiesto la ineficacia del recurso de inconformidad contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México.

TESIS CONT
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

| | |
|--|----|
| 2.1 Definición de acto administrativo..... | 25 |
| 2.2 Requisitos del acto administrativo..... | 26 |
| 2.3 Validez y eficacia de los actos administrativos..... | 31 |
| 2.4 La afirmativa y negativa ficta..... | 32 |
| 2.5 La invalidez del acto administrativo..... | 35 |
| 2.6 La extinción del acto administrativo..... | 36 |

CAPITULO II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1 DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

De la enorme producción doctrinal señalaré a continuación cuatro definiciones acerca del acto administrativo.

Así, acto administrativo es:

-“ Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas” (Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO) (10).

-“ La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomas Ramón FERNÁNDEZ) (11).

Cabe mencionar que esta definición es sumamente similar a la que aporta Guido ZANOBINI.

-“ Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa” (Manuel M. Diez) (12).

-“ Es 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 de ellos” (Rafael BIELSA) (13).

Finalmente me permito citar la definición del Lic. Rafael I. Martínez Morales quien señala que el acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho (14).

Conforme al artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, encontramos que se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las

(10) Fernández de Velasco, Recaredo, El acto administrativo, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929. Pág. 13.

(11) García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, T. I, Editorial Civitas, 2da. Edición, Madrid, 1978, Pág. 130

(12) Diez Manuel, El acto administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 2da. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1961, Pág. 200

(13) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. II, Editorial La Ley, 6ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1964, Pág. 150

(14) Martínez Morales, Rafael I., Ob. Cit., Pág. 234

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

2.2 REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El número y clasificación de los elementos del acto administrativo constituyen otro aspecto muy debatido en la teoría del derecho administrativo; existe al respecto una diversidad de opiniones prácticamente imposible de reseñar, en ocasiones con cambios más de terminología que de fondo. A efecto de no complicar un tema de suyo difícil, trataremos de ser esquemáticos en la exposición de esos elementos.

Con variantes de uno a otro autor, se habla de los siguientes elementos del acto administrativo: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo, finalidad y mérito. Estos elementos a veces son reagrupados en subjetivos, objetivos y teológicos; o bien, en generadores, expresadores y ejecutores de la voluntad del acto administrativo; o por otros, en constitutivos y modalidades; esenciales y secundarios.

El sujeto.

Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto ha de estar facultado legalmente para tomar y exteriorizar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluida la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen. Es decir, el sujeto del acto administrativo es siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello.

Quedan excluidos de la categoría de acto administrativo los actos de carácter legislativo, jurisdiccional y los producidos por los particulares.

La manifestación externa de la voluntad.

Los elementos son las partes integrantes de un todo, o los fundamentos o el móvil que conforman algo; de ahí que la declaración de voluntad sea el acto administrativo en sí y no uno de sus elementos; sin embargo, suele estudiársele como tal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.

Tal voluntad, de carácter unilateral, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitado, y conferido conforme a la ley, respectivamente.

La ausencia de dicha declaración de voluntad, cuando debió haberla, puede producir consecuencias de derecho. En este supuesto estaremos frente al llamado silencio administrativo.

Objeto.

Es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

El objeto debe ser lícito y alcanzable, y estar contenido en lo que la ley le asigne como competencia al órgano, y dentro de lo que faculte al servidor público.

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. "El objeto o contenido se refiere a la declaración de voluntad, conocimiento o juicio en que el acto consiste. El objeto ha de ser determinado o determinable, posible y lícito" (LÓPEZ - NIETO y MALLO) (15).

A efecto de ilustrar lo anterior, advertimos que en la expropiación el objeto evidente es la obtención forzosa de un bien y, de manera mediata, satisfacer una causa de utilidad pública; en la licencia de manejo de automotores, consentir que se conduzca por la vía pública ese tipo de vehículos, y con miras al interés de la colectividad, el objeto es asegurar que quien conduzca tenga la pericia necesaria para no dañar a las personas o a sus bienes.

Forma.

Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal (órdenes internas, cuestiones de seguridad, etc).

(15) López-Nieto y Mallo, Francisco, Manual de procedimiento administrativo, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978, Pág. 115.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la forma escrita de exteriorizar la decisión de la administración, han de observar ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecen; entre ellas mencionamos la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera.

Requisitos constitucionales del acto administrativo.

La constitución federal fija requisitos de los actos administrativos, en los arts. 16 y 14, que en lo conducente prevén:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (art. 16).
A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (art. 14).

En el presente tema haremos una breve explicación de estas disposiciones, en cuanto impliquen requisitos que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado.

La competencia.

Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia le asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

La forma escrita.

El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Además, como se anotó en el tema 34, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos de la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etcétera).

Fundamentación.

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y la ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

Motivación.

El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, aparte del citado art. 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que en lo que concierne a las resoluciones administrativas, "fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos... y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos".

Principio de legalidad.

Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Si, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Desde otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, y corresponde, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

No retroactividad.

El principio de la no retroactividad que el artículo 14 constitucional indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. Puesto que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de ésta.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Según lo dispone el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, para que un acto administrativo tenga validez deberá satisfacer lo siguiente:

I.- Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;

II.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;

III.- Ser expedido sin que exista dolo ni violencia en su emisión;

IV.- Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;

V.- Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable;

VI.- Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento jurídico aplicable autorice una forma distinta de emisión;

VII.- Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

VIII.- Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;

IX.- Guardar congruencia con su contenido y, en su caso, con lo solicitado;

X.- Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XI.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XII.- Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII.- Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

El acto administrativo deberá ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, de modo que se especifiquen el ámbito territorial de su aplicación y validez, así como el período de su duración. Si no se consignan expresamente estas circunstancias, se entenderá que el acto tiene aplicación y validez en todo el territorio del Estado o del municipio de que se trate, según sea emitido por una autoridad estatal o municipal y que su duración es indefinida.

2.3 VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no se haya declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, estos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Se considera que ha operado la afirmativa ficta cuando la autoridad competente haya expedido la certificación respectiva, o no haya dado respuesta a la solicitud de certificación en el plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, o cuando así lo haya declarado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Tratándose de la negativa ficta, esta operará cuando el interesado lo haga valer al promover el medio de impugnación correspondiente.

2.4 LA AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA

Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquélla, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servicio público respectivo.

No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

Es también importante abordar en este apartado el silencio administrativo desde un punto de vista general.

El silencio administrativo, ausencia de acto cuando debería haberlo, es estudiado por un importante sector de la doctrina dentro del elemento manifestación de voluntad, precisamente como ausencia de esta. Otro grupo de autores habla de esta figura, a propósito de la clasificación de los actos administrativos en expresos, tácitos y presuntos, e incluyen en estos últimos al silencio administrativo.

Tanto la doctrina como la legislación contemplan dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva. Es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa. Existe una tercera posibilidad: que al silencio del órgano no se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad.

He aquí como describe Ramón Martín Mateo la figura en estudio:

"El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso, de las particulares. El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa" (16).

Francisco Gonzáles Navarro señala:

"En su mas restringida acepción, el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por este a la administración" (17).

En materia fiscal, el derecho mexicano confiere efectos negativos al silencio de la administración pública. Esta situación, muy conocida en el medio, se denomina negativa ficta.

Destaquemos la idea anterior con la cita de dos reconocidos autores:

(16) Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Administrativo, Comercial Malvar, 4ª Edición, Madrid, 1979, Pág. 220

(17) Gonzáles Navarro, Francisco, El procedimiento administrativo, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1972, Pág. 115.

Según el maestro Raúl Rodríguez Lobato, "En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia: es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así esta previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta" **(18)**.

En tanto que el Licenciado Hugo Carrasco menciona que "la figura de la negativa ficta en la actualidad también es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de cuatro meses, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del tribunal fiscal de la federación, aunque no sean esencialmente tributarias" **(19)**.

Se debe evitar confundir el silencio administrativo con el derecho de petición.

El silencio administrativo, según se dijo, es la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le da. El derecho de petición es una de las llamadas garantías individuales (derechos humanos), que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la consiguiente obligación de esta de responder.

Se prevé en el artículo octavo segundo párrafo, de la constitución que:

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

El breve término en que la autoridad debe atender la petición es considerado no mayor de cuatro meses por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este término puede resultar excesivo en determinadas situaciones, lo que volvería ineficaz al derecho de petición.

La falta de respuesta a una petición debidamente formulada por un gobernado, en un término de 30 días naturales, posibilitará que éste demande a la autoridad ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Lo anterior esta previsto en el artículo 23 fracción IV de la ley de ese tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1995

(18) Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Harla, 1ª Edición, México, 1983, Pág. 145

(19) Carrasco Iriarte, Hugo, Mandatos constitucionales en materia tributaria, Themis, 1ª Edición, México, 1987, Pág. 220.

Claro esta que la posibilidad de obligar al órgano del ejecutivo del Distrito federal por la vía contenciosa-administrativa, se refiere solo a asuntos locales de la capital del país

2.5 LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Conforme lo señala el artículo 1.11 del Código Administrativo del Estado de México, serán causas de invalidez de los actos administrativos:

- I.-No cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8;
- II.- Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- III.-Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvió de poder o cualquier otra causa similar a estas.

En el caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones I a IX del artículo 1.8, así como en el supuesto de la fracción III del artículo 1.11, el acto administrativo que se declare inválido no será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.

La declaración de invalidez retrotraerá sus efectos desde la fecha de emisión del acto, salvo cuando se trate de un acto favorable al particular, en cuyo caso la invalidez producirá efectos a partir de la declaración respectiva. (Artículo 1.12 del Código Administrativo del Estado de México).

En caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones X a XIII del artículo 1.8, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará que se subsane esta mediante el pleno cumplimiento de los elementos y requisitos correspondientes.

La convalidación del acto producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido, pero el elemento o requisito subsanado surtirá sus efectos solo a partir de que su corrección haya sido notificada a los interesados. (Artículo 1.13 del Código Administrativo del Estado de México).

En el caso de la fracción II del artículo 1.11, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará la reposición del procedimiento a partir de la etapa en que se incurrió en un vicio correspondiente. (Artículo 1.14 del Código Administrativo del Estado de México).

2.6 LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo se extingue por cualquiera de las causas siguientes:

- I.- El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;
- II.- La falta de realización de la condición suspensiva dentro del plazo señalado para tal efecto;
- III.- La realización de la condición resolutoria o la llegada del término perentorio;
- IV.- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de este, y no se cause perjuicio al interés público;
- V.- La declaración de invalidez;
- VI.- La revocación;
- VII.- El rescate;
- VIII.- La conclusión de su vigencia;
- IX.- Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables

El titular de la dependencia estatal, el ayuntamiento o el director general del organismo descentralizado, de oficio o a petición de parte interesada, podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción que hubieren quedado firmes, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de esta declaratoria de extinción de los efectos del acto administrativo no otorga derechos al particular, no constituirá recurso alguno y tampoco suspenderá la ejecución del acto. (Artículos 1.15 y 1.16 del Código Administrativo del Estado de México).

Los medios para la extinción de los actos administrativos se clasifican en normales y anormales.

Son medios normales de extinción o agotamiento del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Con el concurso de uno u otro de esos medios, y en virtud de la presunción de legalidad, el acto surtirá todos sus efectos frente al gobernado, la administración y ante terceros.

Los efectos pueden realizarse de inmediato (una multa que es pagada en breve tiempo), o bien, perdurar un periodo mas o menos largo (el registro de derechos de autor, un pasaporte).

Los medios normales de extinción pueden estar sujetos a la realización de cierta formalidad, según vimos: publicación, notificación, etc., o suspendidos por decisión judicial o por tramitarse un recurso ante la propia administración.

A continuación describiré los medios anormales de extinción de los actos administrativos los cuales son: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades), la resolución a un recurso

administrativo, la sentencia de un tribunal administrativo y el fallo favorable al particular en juicio de amparo.

Revocación administrativa.

La mayoría de los autores que tratan la revocación administrativa están de acuerdo en que existe gran confusión en su empleo tanto de la doctrina como en la ley.

La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo. Existe tanto en derecho público como en privado.

Los problemas que suscita la revocación administrativa son los siguientes:

- a) Uno de carácter terminológico, al confundirse con la anulación de un acto irregular o con algún medio de defensa que los particulares posean para impugnar aquellos actos que consideren lesivos a su interés (recurso de revocación). Nuestra legislación acostumbra usar en este último sentido el vocablo revocación, desde luego en forma inadecuada.
- b) El segundo problema gira en torno a que actos pueden revocarse y con que alcances.

Indiquemos algunos puntos importantes acerca de la revocación administrativa. Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades; ha de estar prevista en la ley; se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular; recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.

Si faltara una de estas notas fundamentales estaríamos ante una revocación viciada por irregularidad o ante otra figura jurídica, como la anulación o algún medio de defensa (recurso administrativo de revocación).

Destacamos que el acto revocado debe ser perfecto y no haber agotado sus consecuencias; el motivo que origina la revocación es de oportunidad y con miras al interés general; en ninguna circunstancia deberá perjudicar derechos adquiridos del gobernado.

Vale la mención de que en el derecho procesal civil y penal existe el recurso de revocación: este opera contra autos de trámite no apelables, los cuales los resuelve el propio juez. Esta figura es, desde luego, distinta de la revocación administrativa que hemos descrito brevemente en esta parte.

La rescisión

Es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas; la parte que

decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna. Tratándose de los actos administrativos que estamos estudiando, esta vía para concluirlos difícilmente se dará, pues ya quedó indicado que tales actos son de carácter unilateral. Podría citarse, y eso con reservas, a la concesión como un acto administrativo rescindible.

La rescisión, en el derecho administrativo, corresponde más bien dentro de los contratos que celebra el poder ejecutivo.

La prescripción

Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo, por ejemplo, en materia fiscal.

Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común.

Caducidad

Confundida en ocasiones con la prescripción, la caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

Este medio anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto. La caducidad, como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho; puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el término en que ha de operar; aunque en derecho civil es posible convenir el plazo para que opere. Así, sería legal o voluntaria.

Resulta adecuado no usar el término prescripción extintiva para identificar la caducidad, pues ello provoca confusiones.

El término y la condición

De manera excepcional, el acto administrativo puede estar sujeto a término o a condición para que surta efectos. En tal caso, el cambio radical superveniente en algún elemento del acto o la falta de realización del acontecimiento (condición), puede provocar la extinción anormal del acto cuyos efectos estaban supeditados en término o condición.

Estimamos oportuno citar las nociones de término y condición: Las palabras plazo y término podemos afirmar que son equivalentes; algunos autores hablan de plazo para referirse al convencional, y de término para el legal o judicial.

En cuanto al concepto de término, es el momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos.

La condición es un acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta.

La renuncia de derechos

Mediante la renuncia de derechos, el particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo; tal desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque le hace saber su decisión al órgano administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene. De esta forma, el acto administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene. De esta forma, el acto administrativo no produce sus efectos y se extingue de manera anormal.

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

| | |
|---|----|
| 3.1 Definición de procedimiento administrativo..... | 41 |
| 3.2 Disposiciones generales..... | 44 |
| 3.3 Inicio del procedimiento administrativo..... | 45 |
| 3.4 Tramitación del procedimiento administrativo..... | 46 |
| 3.5 Las pruebas en el procedimiento administrativo..... | 49 |
| 3.6 Terminación del procedimiento administrativo..... | 59 |
| 3.7 El procedimiento administrativo de ejecución..... | 61 |

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO

3.1 DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Si bien gramatical y etimológicamente proceso y procedimiento pueden considerarse como sinónimos, en derecho y especialmente en materia de Derecho Administrativo, se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia. De esa suerte, tenemos que por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que procedimiento se señala a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

El proceso posee como característica fundamental "ser una secuencia de actos que tiene por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada)", en tanto que "procedimiento propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final.

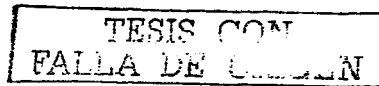
Después de estas apreciaciones podemos concluir que Un proceso puede calificarse de administrativo cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que quien resuelva la controversia sea órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos parajurisdiccionales del poder ejecutivo, juntas de conciliación y arbitraje por ejemplo).

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión proceso administrativo para aquel que se sigue ante tribunales contenciosos administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública.

Mientras que el procedimiento es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

En la doctrina española se da la siguiente definición: "procedimiento administrativo es el cause legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos" (20). según López- Nieto.

(20) López-Nieto Mallo, Francisco. Ob. Cit., Pág.185.



Clasificación del Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo puede ser clasificado de diversas maneras; así, se habla de procedimiento formal y a formal, general y especial, unifísico y bifásico, declarativo y ejecutivo, técnico o de gestión; ordinarios y especiales; flexible o rígido, lineal o triangular, etc. Nosotros seguiremos la clasificación que adopta el programa de estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual establece los siguientes rubros:

-Procedimiento interno.- Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor; por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

-Procedimiento externo.-Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.

-Procedimiento previo.- Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo.

-Procedimiento de ejecución.- Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción estatal.

-Procedimiento de oficio.- Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las tareas competencia del órgano y conforme a la asignación de asuntos que la ley haya hecho.

-Procedimiento a petición de parte.- En este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el artículo octavo Constitucional; tal sería a propósito de un permiso o licencia.

Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por nuestra parte señalamos estas.

- a) Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- b) Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- c) Gratuidad. Generalmente existirá esta nota, salvo que se trate de servicios públicos o actividad registral.
- d) Publicidad. Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.
- e) Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
- f) Equidad. Ha de observarse el principio in dubio pro actione; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- g) **Requisitos del procedimiento.** Deben estar contenidos en la ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Puesto que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la Constitución Federal establece respecto a procedimiento. La anterior afirmación es válida a pesar de que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ya que ésta no contempla como objeto de las mismas materias muy importantes, que se mencionan adelante.

Las formalidades o los requisitos que la Constitución Política señala, aplicables al procedimiento externo, son prácticamente los mismos que se indicaron a propósito del acto administrativo: forma escrita, competencia del órgano, fundamentación, motivación, no retroactividad, no dejar en estado de indefensión al gobernado y efectuarse conforme a la ley.

La expresión formalidades esenciales del procedimiento, referida inicialmente a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuales son esas formalidades, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a este y notificarle las decisiones que le afectan directamente.

La notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo, mediante el cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta de manera directa.

La notificación puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda.

Cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento del interesado, ya sea por medio de notificación (por lo general en su domicilio) o mediante publicación en el periódico o diario oficial del gobierno. La notificación misma ha de realizarse cumpliendo ciertas formalidades que la ley prevea y aquellas que suelen seguirse por costumbre y lógica.

La ley Federal del Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 e inició su vigencia el 1ero. De junio de 1995; su contenido se refiere a:

- a) Excluye de su ámbito de aplicación las cuestiones locales, municipales, de paraestatales, financiera, fiscal, electoral, competencia económica, responsabilidad de los servidores públicos, justicia laboral y agraria, y del ministerio público.
- b) Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles
- c) Campo de aplicación y disposiciones generales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) Régimen jurídico del acto administrativo
- e) Nulidad y anulabilidad del acto administrativo
- f) Eficacia del acto administrativo
- g) La extinción del acto administrativo
- h) Disposiciones generales para el procedimiento administrativo
- i) Los interesados
- j) Impedimentos, excusas y recusaciones
- k) Términos y plazos
- l) El acceso a los documentos e información
- m) Notificaciones
- n) La impugnación de notificaciones
- o) La iniciación del procedimiento
- p) Tramitación del procedimiento
- q) Terminación del procedimiento
- r) Visitas de verificación
- s) Infracciones y sanciones administrativas
- t) Medidas de seguridad
- u) Recurso de revisión

El articulado de esta ley no altera la esencia de las cuestiones que se abordan a lo largo de este trabajo de investigación.

3.2 DISPOSICIONES GENERALES

El procedimiento administrativo ante las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos auxiliares con funciones de autoridad de carácter estatal y municipal, se iniciará, tramitará y decidirá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y segundo del presente Código.

A falta de normas expresas en este Código, se aplicarán los principios generales del derecho.

Las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, obligan y surten sus efectos al día siguiente de su publicación en la "Gaceta del Gobierno" o en la del municipio respectivo cuando se trate de normas municipales, excepto que en estos medios se señale expresamente el día en que entren en vigencia.

La ley administrativa o disposición de carácter general sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que ésta contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la anterior, siempre que la primera sea de igual o menor jerarquía que la segunda.

El procedimiento administrativo puede ser común o especial. Sólo se regula como procedimiento de carácter especial, al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad.

Los particulares podrán participar en el procedimiento administrativo con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado. Es peticionario quien hace a la autoridad administrativa una solicitud. Afectado es la persona susceptible a ser perjudicada por un acto administrativo o fiscal en sus derechos e intereses legítimos. El tercero interesado es aquél que tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario.

Los particulares podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, recibir documentos y formular otras promociones en el procedimiento administrativo. Esta persona no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades en terceros.

3.3 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

El procedimiento se iniciara de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables.

Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, la autoridad podrá abrir un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Las peticiones podrán formularse por los particulares en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan, en términos de las disposiciones legales aplicables, salvo los casos en que éstas señalen un plazo determinado.

La petición de los particulares deberá hacerse por escrito, en el que se señale:

- I.- La autoridad a la que se dirige;
- II.- El nombre del peticionario y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- III.- El domicilio para recibir notificaciones, que deberá estar ubicado en el territorio del Estado;
- IV.- Los planteamientos o solicitudes que se hagan;
- V.- Las disposiciones legales en que se sustente, de ser posible; y
- VI.- Las pruebas que se ofrezcan, en su caso.

El particular deberá adjuntar al escrito de petición:

- I.- El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- Los documentos que ofrezca como prueba, en su caso; y

III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en el supuesto de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso.

Los escritos dirigidos a las autoridades administrativas deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tales efectos o enviarse mediante correo o mensajería. Los escritos enviados por correo o mensajería, se considerarán presentados en las fechas que indique el sello o instrumento fechador de remisión.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las oficinas de recepción de documentos. Los servidores públicos asignados a estas oficinas harán constar mediante sellos fechadores o anotaciones firmadas, la recepción de los documentos que se les presenten, inclusive en la copia que se entregue al interesado.

Cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la Administración Pública del Estado o a la del mismo municipio; en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia. Si la autoridad que se considera competente se niega a conocer del asunto, enviará el expediente al superior jerárquico común, quien decidirá la cuestión. Se tendrá como fecha de presentación la del recibo por la autoridad incompetente. Se notificará al promovente la remisión practicada.

En el caso de que el servidor público tenga impedimento para conocer de algún asunto, hará la manifestación al superior jerárquico, para que lo califique de plano y notifique al particular interesado. En el supuesto de que proceda, se designará quien deba sustituir al servidor impedido.

3.4 TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Cuando se inicie el procedimiento, la autoridad administrativa le asignará un número progresivo al expediente, que incluirá la referencia al año en que se inicia. El número se anotará en todas las promociones y actuaciones que se Produzcan con el mismo.

La autoridad administrativa llevará a cabo, de oficio o a petición de particulares, los actos de tramitación adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que deba basarse la resolución del procedimiento.

En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente justificada.

Las cuestiones previas que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del mismo, que se resolverán con éste. Estas cuestiones no suspenderán la tramitación del procedimiento.

Cuando la autoridad administrativa que conoce del procedimiento requiera el auxilio de otras para la obtención de informes, declaraciones o documentos, se dirigirá a éstas por oficio en el que se indique lo que se solicita. La autoridad requerida desahogará la petición dentro de los tres días siguientes a su recibo.

Las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos en que se señalen en las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:

I.- Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresará:

a).- El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán datos suficientes que permitan su identificación;

b).- El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará al visitado;

c).- El lugar o zona que ha de verificarse. Las visitas de verificación en materia fiscal sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares;

d).- El objeto y alcance que ha de tener la visita;

e).- Las disposiciones legales que fundamenten la verificación; y

f).- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emite.

II.- La visita se realizará en el lugar o zona señalados en la orden;

III.- Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante y si no estuvieren presentes, a quien se encuentre en el lugar que deba practicarse la diligencia;

IV.- Al iniciarse la verificación, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa, que los acredite legalmente para desempeñar su función;

V.- La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos que intervengan en la diligencia; si éstos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas para su nombramiento;

VI.- Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona

objeto de la visita, así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran;

VII.- Los visitadores harán constar en el acta que al efecto se levante, todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia;

VIII.- La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento, sin que esta circunstancia afecte la validez del acta o de la diligencia practicada;

IX.- Con las mismas formalidades indicadas en los puntos anteriores, se levantarán actas previas o complementarias, para hacer constar hechos concretos en el curso de la visita o después de su conclusión; y

X.- El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la verificación, podrán formular observaciones en el acta de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.

Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

I.- En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:

- a).- El nombre de la persona a la que se dirige;
- b).- El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia;
- c).- El objeto o alcance de la diligencia;
- d).- Las disposiciones legales en que se sustente;
- e).- El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.
- f).- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.

II.- La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:

- a).- La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso;
- b).- Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan;
- c).- El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes; y
- d).- Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.

III.- De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.

En los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando en el procedimiento sea necesario el desahogo de las pruebas ofrecidas, la autoridad administrativa fijará el día y hora para tal efecto, dentro de un plazo no mayor de 10 días siguientes a la presentación de la promoción inicial. Las pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes del dictado de la resolución.

Concluida la tramitación del procedimiento, cuando existan documentos u otras pruebas que no sean del conocimiento de los particulares interesados, se pondrán las actuaciones a disposición de éstos por un plazo de tres días siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, para que formulen, en su caso, los alegatos que consideren pertinentes.

3.5 LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso. Tratándose de los dos últimos supuestos, se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas.

Las autoridades administrativas o el Tribunal podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del caso, la práctica, repetición o ampliación de cualquiera diligencia probatoria, o bien acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que se estimen necesarias y sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre el asunto. Se notificará oportunamente a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Solo los hechos están sujetos a prueba el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras.

Los hechos notorios no necesitan ser probados y las autoridades administrativas o el Tribunal deben invocarlos, aunque no hayan sido alegados por las partes.

Los servidores públicos y terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio a las autoridades administrativas y al Tribunal en la averiguación de la verdad; en consecuencia, deben, sin demora, exhibir documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos. Las autoridades administrativas y el Tribunal tienen la facultad y el deber de compeler a los servidores públicos y terceros por los medios de apremio para que cumplan con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta obligación; en caso de oposición, oirán las razones en que la funden y resolverán lo conducente.

Son medios de prueba:

- I.- Confesional;
- II.- Documentos públicos y privados;
- III.- Testimonial;
- IV.- Inspección;
- V.- Pericial;
- VI.- Presuncional;
- VII.- Instrumental; y
- VIII.- Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

LA CONFESIONAL

La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente al formular o contestar un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley. La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace.

Durante el procedimiento y proceso administrativo no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros.

Pueden articularse posiciones 31 mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.

El particular que haya de absolver posiciones será citado personalmente, a mas tardar, 48 horas anteriores a la señalada para la diligencia, bajo el apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, será tenido por confeso.

Si el citado para absolver posiciones comparece, la autoridad administrativa o el Tribunal abrirá el pliego y procederán a realizar la calificación de las posiciones.

Las posiciones serán desechadas, cuando:

- I.- Sean ajenas a la cuestión debatida;
- II.- Se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente;
- III.- Sean contradictorias;
- IV.- No estén formuladas de manera clara y precisa;
- V.- Contengan términos técnicos; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VI.- No contengan hechos propios del declarante o se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos del mismo.

Si fueren varios los que han de absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que sea posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que han de absolver después.

En ningún caso se permitirá que la persona que ha de absolver un pliego de posiciones esté asistida por su defensor, ni se le dará traslado de las posiciones, ni término para que se aconseje; pero si el absolvente no habla español, podrá ser asistido por un intérprete, si fuere necesario y, en este caso: la autoridad administrativa o el Tribunal lo nombrarán.

Hecha por el absolvente la protesta de decir verdad, la autoridad administrativa o el Tribunal procederán al interrogatorio. El interrogatorio será aclarado y explicado al absolvente al formularse cada pregunta, a fin de que conteste a cada una de ellas con pleno conocimiento de causa.

Las confesiones serán categóricas en sentido afirmativo o negativo, pero quienes las hagan podrán agregar las explicaciones que consideren necesarias y, en todo caso, darán las que la autoridad administrativa o el Tribunal les pidan.

Terminado el interrogatorio, la parte que lo formuló puede articular oral y directamente, en el mismo acto y previo permiso de la autoridad administrativa o del Tribunal, nuevas posiciones al absolvente, previa calificación de las mismas.

Si la parte absolvente se niega a contestar o contestare con evasivas o dijere ignorar los hechos propios, la autoridad administrativa o el Tribunal la apercibirán de tenerla por confesa, si insiste en su actitud.

La autoridad administrativa o el Tribunal pueden libremente, en el acto de la diligencia, interrogar al absolvente sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

Las declaraciones serán asentadas literalmente a medida que se vayan produciendo y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, así como el pliego de posiciones, por los absolventes, después de leerlos por sí mismos, si quisieran hacerlo o de que les sean leídas. Si no supieren firmar pondrán su huella digital y si no quisieran hacer lo uno ni lo otro, firmarán sólo la autoridad administrativa o el personal del Tribunal y se hará constar esta circunstancia.

Cuando el absolvente, al enterarse de su declaración, manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, la autoridad administrativa o el Tribunal decidirán en el acto lo que proceda, determinando si debe hacer alguna rectificación en el acta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Firmadas las declaraciones por los que las hubieren producido o, en su defecto, sólo por la autoridad administrativa o el personal del Tribunal, no podrán variarse ni en la sustancia, ni en la redacción.

En caso de que la persona que deba declarar no pueda ocurrir a la diligencia, por enfermedad debidamente comprobada a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y de subsistir el impedimento, la autoridad o el personal del Tribunal se trasladará al lugar donde la persona se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte en su caso.

La persona legalmente citada a absolver posiciones, será tenida por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen:

I.- Cuando sin justa causa no comparezca;

II.- Cuando insista en negarse a declarar; y

III.- Cuando al declarar, insista en no responder afirmativa o negativamente o en manifestar que ignora los hechos.

Cuando el citado para absolver posiciones no comparezca, la autoridad administrativa o el personal del Tribunal abrirán el pliego y calificarán las mismas antes de hacer la declaración de tener por confeso al particular. En los demás casos, la autoridad administrativa o el Tribunal, al terminar la diligencia, harán la declaración.

LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario.

Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos.

Los documentos públicos expedidos por autoridades de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de los municipios harán fe en el Estado sin necesidad de legalización.

Para que hagan fe en la entidad los documentos procedentes del extranjero, deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas o consulares o estarse a los convenios que el Estado haya celebrado en esta materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los documentos que se ofrezcan como prueba deberán acompañarse al escrito inicial de demanda o de su contestación.

Si la parte interesada no tuviere los documentos a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales. Se entenderá que se tiene a su disposición los documentos, siempre que existan los originales en protocolo, registro o archivo público de los que se pueda pedir y obtener copias autorizadas de ellos.

La presentación de documentos públicos podrá hacerse con copia simple o fotostática, si el interesado manifiesta que carece del original o copia certificada, pero no producirá aquél ningún efecto si antes del dictado de la resolución respectiva no se exhibiere el documento con los requisitos necesarios para que haga fe en el expediente correspondiente.

Después de la presentación del escrito inicial, demanda o de la contestación, no se admitirán otros documentos, excepto los que se hallen en alguno de los casos siguientes:

I.- Que sean de fecha posterior a los escritos señalados en el párrafo anterior;

II.- Los de fecha anterior respecto de los cuales, protestando decir verdad, asevere la parte que los presente no haber tenido conocimiento de su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada, en su caso; y

III.- Los que no haya sido posible adquirir con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada, siempre que se haya hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales.

Los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que les soliciten las partes. Si los servidores públicos no cumplieren con esa obligación, las partes podrán solicitar, en cualquier momento, a la autoridad administrativa competente o al Tribunal que requieran a los omisos.

Los documentos que no se presenten en lengua española, deberán acompañarse de su traducción, la que se mandará dar vista a la parte contraria, en su caso, para que dentro de tres días manifieste si está conforme. Si lo estuviere o no contestase la vista, se estará a la traducción aportada; en caso contrario, la autoridad administrativa o el Tribunal nombrarán traductor, preferentemente de entre los adscritos a las dependencias públicas.

Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado.

La persona que pida el cotejo designará el documento o documentos en los que deba hacerse o pedirá a la autoridad administrativa o al Tribunal que citen al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interesado para que, en su presencia, ponga la firma, letra o huella digital que servirá para el cotejo.

Las partes sólo podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo que los haya tenido como pruebas o, en su caso, al contestar la demanda.

LA TESTIMONIAL

Los interesados que ofrezcan la prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos. Podrán presentarse hasta tres testigos sobre cada hecho.

Los testigos deberán ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste imposibilidad para hacerlo y proporcione el domicilio de aquéllos, caso en que la autoridad administrativa o el Tribunal los citarán a declarar.

Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos. Sólo cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo estimen indispensable para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar, de preferencia rindiendo su testimonio mediante escrito que al efecto formulen.

La autoridad administrativa o el Tribunal señalarán día y hora para la recepción de la prueba testimonial. Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos. Las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, previa calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Al final del examen de cada testigo las partes podrán, por una sola vez y en forma oral, formularle repreguntas, previa autorización solicitada a la autoridad administrativa o al Tribunal. La autorización a una de las partes implica la de la otra.

Serán desechadas las preguntas y repreguntas, cuando:

- I.- Sean ajenas a la cuestión debatida;
- II.- Se refieran a hechos o circunstancias que va constan en el expediente;
- III.- Sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior;
- IV.- No estén formuladas de manera clara y precisa;
- V. Contengan términos técnicos; y
- VI. Se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos.

Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirlo de la pena en que incurre el que se conduce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación, si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado, si tiene interés directo en el asunto o en otro semejante y si es amigo íntimo o enemigo de alguna

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de las partes. A continuación se procederá al examen, previa calificación de preguntas y repreguntas.

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil, salvo lo establecido en el artículo 13 del presente Código.

La autoridad administrativa o Tribunal tendrán la más amplia facultad para hacer a los testigos las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad, así como para cerciorarse de la idoneidad de los mismos, asentándose todo en el acta.

Si el testigo no habla español, rendirá su declaración por medio de intérprete, quien será nombrado de oficio por la autoridad administrativa o por el Tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma por él o por el intérprete.

Cada respuesta del testigo se hará constar en el acta respectiva, en forma que al mismo tiempo se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta formulada. Solo cuando expresamente lo pida una de las partes, pueden la autoridad administrativa o el Tribunal permitir que primero se escriba textualmente la pregunta y a continuación la respuesta.

Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho y la autoridad administrativa o el Tribunal deberán exigirla, explicando previamente en que consiste.

El testigo firmará al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de habersele leído o de que la lea por sí mismo y la ratifique. Si no puede o no sabe leer, la declaración será leída por la autoridad y si no puede o no sabe firmar, imprimirá su huella digital.

La declaración, una vez ratificada, no puede variarse ni en sustancia, ni en redacción.

En el acto del examen de un testigo, pueden las partes interesadas atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad, ofreciendo en ese momento las pruebas que estimen conducentes. Una vez impugnado el dicho de un testigo, se dará el uso de la palabra al oferente, quien en ese acto podrá ofrecer las pruebas que al respecto considere pertinentes.

Las pruebas se desahogarán, en su caso, en un plazo no mayor de tres días que al efecto se fije.

Al valorar la prueba testimonial, la autoridad apreciará las impugnaciones y justificaciones que se hayan planteado y obren en el expediente.

Si algún testigo no puede concurrir a la diligencia, por enfermedad debidamente comprobada a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y de subsistir el impedimento, la autoridad o personal del Tribunal se trasladará al lugar donde el testigo se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte en su caso.

La prueba testimonial será declarada desierta, cuando se acredite fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el oferente o cuando habiéndose comprometido éste a presentarlo, no lo haga.

LA INSPECCIÓN

La inspección puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa o del Tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales. Cuando la prueba se ofrezca por alguna de las partes se indicará con precisión el objeto de la misma, el lugar donde debe practicarse, el período que ha de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar.

Las partes y sus representantes podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas.

De la diligencia se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella concurran.

A criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se sacarán imágenes del lugar o bienes inspeccionados, que se agregarán al acta, para los efectos legales que procedan.

LA PRUEBA PERICIAL

La prueba pericial procede cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará.

Los peritos deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia sobre la que deba versar nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo consideren indispensable para la solución del asunto, acordarán la admisión de la prueba pericial, sea que se ofrezca por alguna de las partes o así se determine de oficio. Al admitirse la prueba, se prevendrá a las demás partes, para que nombren al perito que les corresponda y adicionen el cuestionario con lo que les interese. La propia autoridad o el Tribunal podrán adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados.

En los supuestos en que proceda de oficio, la autoridad administrativa o el Tribunal nombrarán a los peritos, preferentemente de entre los adscritos a las dependencias Públicas.

Los honorarios de los peritos designados por las partes serán pagados por éstas.

En caso de que existan diferencias en los dictámenes presentados por los peritos, en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre los que verse la prueba pericial, dichas diferencias se razonarán, en forma cuidadosa al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

Los peritos no son recusables, pero los nombrados por la autoridad administrativa o por el Tribunal deberán excusarse en los casos previstos por el artículo 17 de este Código.

En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

I.- Los peritos, previa aceptación del cargo, rendirán y ratificarán su dictamen, en el plazo que al efecto se les fije;

II.- La autoridad administrativa o el Tribunal dictarán las medidas necesarias para hacer comparecer a los peritos; y

III.- La autoridad administrativa, el Tribunal y las partes podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten.

LA PRESUNCIONAL

Presunción es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana.

Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél.

El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

LA INSTRUMENTAL

La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto.

La autoridad administrativa o el Tribunal están obligados a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

FOTOGRAFÍAS Y DEMÁS ELEMENTOS APORTADOS POR LA CIENCIA

Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventile, las partes pueden presentar fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes.

Como medio de prueba deben admitirse también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, la técnica o arte que produzcan convicción en el ánimo de la autoridad administrativa o del Tribunal.

LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA

La autoridad administrativa y el Tribunal gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica; determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras y fijar el resultado final de la valoración, a menos que este Código establezca las reglas para hacer la valoración.

No tendrán valor las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto en este Código, a menos que sólo teniéndolas en consideración la autoridad administrativa o el Tribunal puedan formar su convicción respecto a los hechos de que se trata. En este caso, deberán fundar especial y cuidadosamente esta parte de su resolución.

La confesión expresa hará prueba plena, cuando concurran en ella las circunstancias siguientes:

- I.- Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;
- II.- Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia; y
- III.- Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante y concerniente al asunto.

Los hechos propios de las partes interesadas aseverados en sus promociones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan.

Los documentos públicos hacen prueba plena.

Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales.

La documental privada, inspección, pericial y testimonial serán valorizados según el prudente arbitrio de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Para que las presunciones sean apreciables como medios de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir haya un enlace preciso. La autoridad administrativa o el Tribunal apreciarán en justicia el valor de las presunciones.

Las fotografías, copias fotostáticas y demás pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte quedan a La prudente calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal, Las copias fotostáticas sólo harán fe cuando estén certificadas legalmente.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las normas de la presente sección, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad administrativa o el Tribunal adquieran convicción distinta, respecto del asunto. En este caso, deberán motivar cuidadosamente esta parte de su resolución.

3.6 TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento terminará por:

- I.- Desistimiento;
- II.- Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas;
- III.- Resolución expresa del mismo;
- IV.- Resolución afirmativa ficta que se configure; y
- V.- Resolución negativa ficta.

Todo particular interesado podrá desistirse de su solicitud. Si el escrito de iniciación se haya presentado por dos o más interesados, el desistimiento sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

Las autoridades administrativas podrán celebrar con los particulares acuerdos o convenios de carácter conciliatorio que pongan fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

Quando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquélla, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servicio público respectivo.

No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará:

- I.- Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación;
- II.- La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso;
- III.- Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- IV.- Los puntos decisivos o propósitos de que se trate; y
- V.- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.

Cuando se impongan sanciones administrativas, excepto las que sean fijas, la motivación de la resolución considerará las siguientes circunstancias.

- I.- La gravedad de la infracción en que se incurra;
- II.- Los antecedentes del infractor;
- III.- Las condiciones socio-económicas del infractor;
- IV.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y
- V.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere.

En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad o el juicio ante el Tribunal.

Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de ley, por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice.

3.7 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Las autoridades fiscales estatales y municipales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a las normas de esta sección. En ningún caso se aplicará este procedimiento para el cobro de productos.

Los vencimientos que ocurran durante el procedimiento administrativo de ejecución, incluso recargos, gastos de ejecución y otros accesorios, se harán efectivos con el crédito inicial, sin necesidad de ninguna formalidad especial.

Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y las morales estarán obligadas a pagar el 2% de este crédito por concepto de gastos de ejecución, por cada una de las diligencias, en términos del reglamento respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los gastos de ejecución, por cada una de las diligencias, no podrán ser menores al importe de un salario mínimo general del área geográfica correspondiente a la jurisdicción en donde se encuentra radicado el crédito, ni exceder de la cantidad equivalente al salario mínimo general elevado al año.

Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, formularán el mandamiento de ejecución, debidamente fundado y motivado, en el que se ordene requerir al deudor, para que efectúe el pago de los mismos, dentro de los 15 días siguientes a la notificación, con el apercibimiento de que si no lo hiciere, se le embargarán bienes suficientes para garantizar el monto del crédito y sus accesorios.

El requerimiento de pago se hará con las mismas formalidades de las notificaciones personales. Se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia copia del mandamiento de ejecución y se levantará acta pormenorizada del requerimiento, de la que también se le proporcionará copia.

El embargo de bienes y negociaciones procederá:

I.- Transcurrido el plazo de 15 días siguientes a la fecha en que se haya practicado el requerimiento de pago, si el deudor no ha cubierto totalmente el crédito fiscal a su cargo;

II.- A petición del particular interesado, para garantizar un crédito fiscal; y

III.- Cuando, a criterio razonado de la autoridad fiscal, hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte bienes o realice cualquier maniobra tendente a evadir el cumplimiento de la obligación tributaria. La resolución que determine el crédito se notificará al interesado dentro de los 30 días posteriores a la fecha del embargo precautorio. Si el crédito fiscal se cubre en el plazo legal, el deudor no está obligado a pagar gastos de ejecución.

El ejecutor que designe la oficina en que sea radicado el crédito fiscal, se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la diligencia de embargo con las mismas formalidades de las notificaciones personales. De esta diligencia se levantará acta pormenorizada, de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma.

Si el requerimiento de pago se hizo por edicto, la diligencia de embargo se entenderá con una autoridad administrativa estatal o municipal de la circunscripción de los bienes, salvo que en el momento de iniciarse la diligencia compareciera el deudor, en cuyo caso se entenderá con él.

El ejecutor podrá señalar bienes sin sujetarse al orden establecido en la fracción III del artículo anterior:

I.- Si el deudor no señala bienes o los señalados por éste no son suficientes a criterio del mismo ejecutor o si no ha seguido el orden al hacer el señalamiento;

y

II.- Si el deudor, teniendo otros bienes susceptibles de embargo, señalare:

a).- Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora; y

b).- Bienes que ya reportaren cualquier gravamen real.

Si al estarse practicando la diligencia de embargo, el deudor hiciere pago del adeudo y sus accesorios, el ejecutor suspenderá la diligencia y expedirá recibo de entero por el importe del pago.

Si al designarse bienes para el embargo se opusiere un tercero, fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a criterio del ejecutor. La resolución dictada tendrá el carácter de provisional y deberá ser sometida a ratificación, en todos los casos, de la oficina ejecutora, a la que deberán allegarse los documentos exhibidos en el momento de la oposición. Si a criterio de la ejecutora las pruebas no son suficientes, ordenará al ejecutor que continúe con el embargo y notificará al interesado que puede hacer valer el recurso administrativo de inconformidad o el juicio contencioso administrativo. En todo momento los opositores podrán ocurrir ante la oficina ejecutora haciéndole saber la existencia de otros bienes propiedad del deudor del crédito fiscal libres de gravamen y suficientes para responder de las prestaciones fiscales exigidas. Esas informaciones no obligarán a la ejecutora a levantar el embargo sobre los bienes a que se refiere la oposición.

Si los bienes señalados para la traba de ejecución están ya embargados por otras autoridades no fiscales o sujetos a cédula hipotecaria, se practicará no obstante el embargo. Los bienes embargados se entregarán al depositario designado por la oficina ejecutora o por el ejecutor, excepto en los casos en que exista un depositario judicial, y se dará aviso a la autoridad correspondiente para que él o los interesados puedan hacer valer el medio de impugnación respectivo.

Si los bienes señalados para la ejecución hubieren sido ya embargados por parte de autoridades fiscales, federales o locales, se practicará el embargo, entregándose los bienes al depositario que designe la autoridad ejecutora y se dará aviso a la autoridad federal o local.

En caso de inconformidad, la controversia resultante será resuelta por los tribunales competentes; en tanto se resuelve el procedimiento respectivo, no se hará aplicación del producto del remate.

Quedan exceptuados de embargo:

- I.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares;
- II.- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo, a criterio razonado del ejecutor;
- III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor;
- IV.- La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones industriales, comerciales o agrícolas, en cuanto fueren necesarias para su funcionamiento, a criterio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación a que estén destinados;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes;

VI.- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;

VII.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;

VIII.- Los derechos de uso o de habitación;

IX.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Los sueldos y salarios;

XI.- Las pensiones de cualquier tipo; y

XII.- Los ejidos.

El ejecutor tramará ejecución en bienes bastantes para garantizar las prestaciones pendientes de pago, los gastos de ejecución y los vencimientos futuros, poniendo todo lo embargado, previa identificación, bajo la guarda del o de los depositarios que fueren necesarios y que salvo cuando los hubiere designado anticipadamente la oficina ejecutora, nombrará el ejecutor en el mismo acto de la diligencia. El nombramiento del depositario podrá recaer en el ejecutado.

El embargo de créditos será notificado personalmente por el ejecutor a los deudores de los créditos para que hagan el pago de las cantidades respectivas en la caja de la oficina ejecutora, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia.

Llegado el caso de que un deudor, en cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, hiciera pago de un crédito cuya cancelación deba anotarse en el Registro Público de la Propiedad, el jefe de la oficina ejecutora requerirá al acreedor embargado para que, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, firme la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito, sin perjuicio de las determinaciones de las autoridades judiciales competentes.

En el caso de abstención del acreedor, transcurrido el plazo indicado, el jefe de la oficina firmará la escritura o documentos relativos en rebeldía de aquel, lo que hará del conocimiento del Registro Público de la Propiedad para los efectos procedentes.

Cuando se embarguen dinero, metales preciosos, alhajas, objetos de arte o valores mobiliarios, el ejecutor o el depositario los entregará inmediatamente, previo inventario, en la caja de la oficina ejecutora.

Las sumas de dinero objeto del embargo, así como la cantidad que señale el propio ejecutado la cual nunca podrá ser menor del 25% del importe de los frutos y productos de los bienes embargados, se aplicarán a cubrir el crédito fiscal al recibirse en la caja de la oficina ejecutora.

Si el deudor o cualquiera otra persona impidieren materialmente al ejecutor el acceso al domicilio fiscal de aquel o al lugar en que se encuentren los bienes, siempre que el caso lo requiera, el ejecutor solicitará el auxilio de la fuerza pública para llevar adelante los procedimientos de ejecución.

Si durante el embargo, la persona con quien se entienda la diligencia no abre las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba, en los que se presume existen bienes muebles embargables, el ejecutor, previo acuerdo fundado y motivado del jefe de la oficina ejecutora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuere necesario para que el depositario tome posesión del inmueble o para que siga adelante la diligencia.

En igual forma procederá el ejecutor cuando las personas con quienes se entienda la diligencia no abrieren los muebles en los que aquél suponga, por algún motivo, guarden dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables. Si no fuere factible romper o forzar las cerraduras, el mismo ejecutor trabará embargo en los muebles cerrados y en su contenido y los sellará para garantizar su inviolabilidad y enviará en depósito a la oficina ejecutora, donde serán abiertos en el término no mayor de tres días por el deudor o su representante legal y, en caso contrario, por un experto designado por la propia oficina.

Si no fuere factible romper o forzar las cerraduras de cajas y otros objetos unidos a un inmueble o de difícil transportación, el ejecutor trabará embargo sobre ellos y su contenido y los sellará; para su apertura se seguirá el procedimiento establecido en el párrafo anterior.

Cualquiera otra dificultad que se suscite tampoco impedirá la prosecución de la diligencia de embargo. El ejecutor la subsanará discrecionalmente, a reserva de lo que disponga el jefe de la oficina ejecutora.

El jefe de la oficina ejecutora, bajo su responsabilidad, nombrará y removerá libremente a los depositarios, quienes tendrán el carácter de administradores en los embargos de bienes inmuebles y de interventores encargados de la caja de las negociaciones comerciales, industriales o agrícolas, sin perjuicio de las determinaciones de las autoridades judiciales competentes.

El depositario, sea administrador o interventor, desempeñará su cargo dentro de las normas jurídicas en vigor, con todas las facultades o responsabilidades inherentes y tendrá en particular las siguientes obligaciones:

I.- Garantizar su manejo a satisfacción de la oficina ejecutora;

II.- Manifiestar a la oficina su domicilio y casa habitación, así como los cambios de habitación o domicilio;

III.- Remitir a la oficina inventarios de los bienes o negociaciones objeto del embargo, con expresión de los valores determinados en el momento de la diligencia, incluso los de arrendamiento, si se hicieron constar en la misma o en caso contrario, luego que sean recabados. En todo caso, en el inventario se hará constar la ubicación de los bienes o el lugar donde se guarden, a cuyo respecto

todo depositario dará cuenta a la misma oficina de los cambios de localización que se efectuaren;

IV.- Recaudar los frutos y productos de los bienes embargados o los resultados netos de las negociaciones intervenidas y entregar su importe en la caja de la oficina diariamente o a medida que se efectúe la recaudación;

V.- Ejercitar ante las autoridades competentes las acciones y actos de gestión necesarios para hacer efectivos los créditos materia del depósito o incluidos en él, así como las rentas, regalías y cualesquiera otras prestaciones en numerario o en especie;

VI.- Erogar gastos de administración, mediante aprobación de la oficina ejecutora, cuando sean depositarios administradores, o ministrar el importe de tales gastos previa la comprobación procedente, si sólo fueren depositarios interventores;

VII.- Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora; y

VIII.- El depositario interventor que tuviere conocimiento de irregularidades en el manejo de las negociaciones sujetas a embargo o de operaciones que pongan en peligro los intereses fiscales, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger los intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora la que podrá ratificarlas o modificarlas. Si las medidas urgentes que dicten los depositarios interventores no fueren acatadas por el deudor o el personal de la negociación, la oficina ejecutora ordenará de plano que el depositario interventor se convierta en administrador o sea substituido por un depositario administrador, quien tomará posesión de su cargo desde luego.

El embargo de bienes inmuebles, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad.

Cuando los bienes inmuebles, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la jurisdicción de dos o más oficinas del Registro Público de la Propiedad, en todas ellas se inscribirá el embargo.

Los embargos podrán ampliarse en cualquier momento del procedimiento de ejecución, cuando la autoridad ejecutora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir las prestaciones fiscales insolutas y los vencimientos inmediatos.

La venta de bienes embargados, procederá:

I.- Al décimo sexto día de practicado el embargo, si en contra de éste no se haya hecho valer algún medio de impugnación; o si se hubiese promovido, cuando quede firme la resolución confirmatoria del acto impugnado; y

II.- En el caso de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

Salvo los casos que este Código autoriza, toda venta se hará en subasta pública que se celebrará en el local de la oficina ejecutora.

La autoridad fiscal podrá designar otro lugar para la venta u ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o fracciones o en piezas sueltas, con el objeto de obtener un mayor rendimiento.

Cuando las autoridades no fiscales estatales o municipales, saquen a remate bienes ya embargados por el fisco, se considerará crédito preferente el de éste último.

La base para el remate de los bienes embargados será la que fijen de común acuerdo la autoridad y el deudor, o la que resulte de la valuación por peritos, cuyas designaciones se harán por la oficina ejecutora, de entre los adscritos a las dependencias públicas. La autoridad notificará personalmente al deudor el avalúo practicado, para que en su caso pueda impugnarlo.

El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los 30 días siguientes a la determinación del precio que deberá servir de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos 10 días antes de la fecha del remate.

La convocatoria se fijará en sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se estimen convenientes. Cuando el valor de los bienes muebles o inmuebles exceda de la cantidad que corresponda a una vez el salario mínimo general elevado al año según el área geográfica que corresponda, la convocatoria se publicará en la "Gaceta del Gobierno" y en uno de los periódicos de mayor circulación si lo hubiere donde resida la autoridad ejecutora, dos veces consecutivas.

En todo caso, a petición del deudor y previo pago del costo, la autoridad ejecutora puede ordenar una publicidad más amplia, dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo.

Los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes correspondientes a los últimos 10 años, el que deberá obtenerse oportunamente, serán citados para el acto del remate y, en caso de no ser factible, se tendrá como citación la que se haga en las convocatorias en que se anuncie el remate en las que deberá expresarse el nombre de los acreedores.

Los acreedores a que alude el párrafo anterior, tendrán derecho a concurrir al remate y hacer las observaciones que estimen del caso, las cuales serán resueltas por la autoridad ejecutora en el acto de la diligencia.

Mientras no se finque el remate, el deudor puede hacer el pago de las cantidades reclamadas, de los vencimientos ocurridos y de los gastos de ejecución, caso en el cual se levantará el embargo.

Una vez realizado el pago por el embargado, éste deberá retirar los bienes motivo del embargo en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición

y en caso de no hacerlo, se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.

Es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate.

En toda postura deberá ofrecerse de contado por lo menos la parte suficiente para cubrir el interés fiscal. Si éste es superado por la base fijada para la venta, la diferencia podrá reconocerse en favor del deudor ejecutado, con los intereses correspondientes hasta por un año de plazo, a partir de la fecha en que se hubiere rematado o adjudicado el bien de que se trate.

Al escrito en que se haga la postura se acompañará necesariamente un certificado de depósito, por un importe cuando menos del 10% del valor fijado a los bienes en la convocatoria, expedido por institución de crédito autorizada para tal efecto; en las poblaciones donde no haya alguna de esas instituciones, el depósito se hará en efectivo en la propia oficina ejecutora.

El importe de los depósitos que se constituyan de acuerdo con lo que establece el presente artículo, servirá de garantía para el cumplimiento de las obligaciones que contraigan los postores por las adjudicaciones que se les hagan de los bienes rematados. Inmediatamente después de fincado el remate, previa orden de la oficina ejecutora, se devolverán los certificados de depósito a los postores, excepto el que corresponda al postor admitido, cuyo valor continuará como garantía del cumplimiento de su obligación, y en su caso, como parte del precio de venta.

Cuando el postor en cuyo favor se hubiere fincado un remate no cumpla con las obligaciones que contraiga y las que este Código le señala, perderá el importe del depósito que hubiere constituido y éste se aplicará de plano, por la oficina ejecutora, a favor del erario público. En este caso se reanudarán las almonedas en la forma y plazos que les señalan los artículos respectivos.

Las posturas deberán contener los siguientes datos:

I.- Nombre, edad, nacionalidad, capacidad legal, estado civil, profesión y domicilio del postor. Si fuere una sociedad, los datos principales de su constitución;

Fincado el remate de bienes muebles se aplicará el depósito constituido y el postor, dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, enterará en la caja de la oficina ejecutora, el saldo de la cantidad de contado ofrecida en su postura, o mejoras, y constituirá las garantías a que se hubiere obligado por la parte del precio que quedare adeudado.

Tan pronto como el postor hubiere cumplido con los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, la oficina ejecutora procederá a entregar los bienes que le hubieren adjudicado.

Una vez adjudicados los bienes al adquirente, éste deberá retirarlos en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición, en caso de no hacerlo, se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.

III.- Lo que se ofrezca de contado y los términos en que haya de pagarse la diferencia.

El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la oficina ejecutora, después de pasar lista de las personas que hubieren presentado posturas, hará saber a las que estén presentes cuáles posturas fueron calificadas como legales y les dará a conocer cual es la mejor postura/ concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno, hasta que la última postura no sea mejorada. El jefe de la oficina ejecutora fincará el remate en favor de quien hubiere hecho la mejor postura.

Si en la última postura se ofrece igual suma de contado, por dos o más licitantes, se designará por suerte la que deba aceptarse.

Finalizado el remate de bienes muebles se aplicará el depósito constituido y el postor, dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, enterará en la caja de la oficina ejecutora, el saldo de la cantidad de contado ofrecida en su postura, o mejoras, y constituirá las garantías a que se hubiere obligado por la parte del precio que quedare adeudado.

Tan pronto como el postor hubiere cumplido con los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, la oficina ejecutora procederá a entregar los bienes que le hubieren adjudicado.

Una vez adjudicados los bienes al adquirente, éste deberá retirarlos en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición, en caso de no hacerlo, se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.

Finalizado el remate de bienes inmuebles o negociaciones se aplicará el depósito constituido. Dentro de los 10 días siguientes, a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Hecho el pago a que se refiere el párrafo anterior y designado en su caso el notario público por el postor, se citará al ejecutado, para que, dentro de un plazo de 10 días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que, si no lo hace, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía. El ejecutado aún en el caso de rebeldía, responde por la evicción y los vicios ocultos.

Los bienes inmuebles pasarán a ser propiedad del postor libre de todo gravamen y a fin de que se cancelen los que reportaren, el jefe de la oficina

ejecutora que finque el remate deberá comunicar al Registro Público de la Propiedad respectivo la transmisión de dominio de los inmuebles.

Los registradores o encargados del Registro Público de la Propiedad deberán inscribir las transmisiones de dominio de bienes inmuebles que resulten de los remates celebrados por las oficinas ejecutoras y procederán a hacer las cancelaciones de gravámenes que sean conducentes como consecuencia de la transmisión o adjudicación.

Tan luego como se hubiere otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, el jefe de la oficina ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente, dando las órdenes necesarias, aún las de desocupación, si estuviere habitado por el deudor o por terceros que no tuvieran contrato para acreditar el uso.

Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los jefes de las oficinas ejecutoras y personal de las mismas y a las personas que hubieren intervenido por parte del fisco en los procedimientos de ejecución. El remate efectuado con infracción a este precepto, será nulo y los infractores serán castigados en términos de ley.

El producto del remate se aplicará al pago del interés fiscal en el siguiente orden:

- I.- Los gastos de ejecución a saber:
 - a).- Los honorarios de los ejecutores, depositarios y peritos, de conformidad con lo que establezcan las disposiciones reglamentarias;
 - b).- Los de impresión y publicación de convocatorias;
 - c).- Los de transporte del personal ejecutor y de los bienes muebles embargados; y
 - d).- Los demás que, con el carácter de extraordinarios, eroguen las oficinas ejecutoras con motivo del procedimiento de ejecución.
- II.- Los recargos, multas y demás accesorios;
- III.- Los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos que motivaron el embargo, por su orden de antigüedad; y
- IV.- Los vencimientos ocurridos durante el procedimiento administrativo.

El fisco estatal o municipal tendrá preferencia para adjudicarse, en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate:

- I.- A falta de postores, por la base de la postura legal que habría de servir para la almoneda siguiente;
- II.- A falta de pujas, por la base de la postura legal, no mejorada;
- III.- En caso de postura o pujas iguales, por la cantidad en que se haya producido el empate; y
- IV.- Hasta por el monto del adeudo si éste no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la segunda almoneda.

Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha y hora para que, dentro de los 15 días siguientes se lleve a cabo una segunda almoneda, cuya convocatoria se hará en términos de ley, con la salvedad de que la publicación se hará por una sola vez.

La base para el remate en la segunda almoneda se determinará deduciendo un 20% de la señalada para la primera.

Los bienes embargados podrán venderse fuera de subasta, cuando:

I.- El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados;

II.- Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación; y

III.- Se trate de bienes que habiendo salido a remate en segunda almoneda, no se hubieran presentado postores.

Las cantidades excedentes después de haber hecho la aplicación del producto del remate, venta fuera de subasta o adjudicación de los bienes embargados, se entregarán al embargado, salvo que medie orden escrita de autoridad competente o que el propio embargado acepte, también por escrito, que se haga entrega total o parcial del saldo a un tercero.

En caso de conflicto, el remanente se depositará en institución de crédito autorizada, en tanto resuelven las autoridades competentes.

Las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal se harán efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando la garantía fuere dinero en efectivo depositado en institución de crédito que corresponda, será declarada en definitiva la aplicación del depósito.

CAPITULO IV.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL ESTADO DE MEXICO.

| | |
|---|-----|
| 4.1 Definición del recurso administrativo..... | 73 |
| 4.2 Naturaleza jurídica del recurso administrativo..... | 75 |
| 4.3 Tramitación del recurso administrativo de inconformidad contra los actos de las autoridades administrativas del Estado de México..... | 81 |
| 4.4 El Juicio Contencioso Administrativo en el Estado de México..... | 84 |
| 4.5 La ineficacia del recurso de inconformidad ante el primer sindico procurador, contra los actos emitidos por la autoridad administrativa municipal en el Estado de México..... | 112 |

CAPITULO IV.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 DEFINICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o anulación del acto lesivo.

Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos.

Dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de esta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tiene sobre las que le están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección a los derechos de los administrados.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y solo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de tal manera, que la autoridad ante la cual se hacen valer, esta legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los Tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

Es mi propósito hacer un examen de esos medios directos de protección de los derechos de los particulares, y al efecto en este capítulo haremos el estudio de los recursos administrativos.

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para

obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo" (21).

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

- 1.-La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2.-La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- 3.-La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4.-Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recuso.
- 5.-La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- 6.-La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso.

Esa autoridad puede ser la misma que dicto el acto, la jerarquía superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.

El distinguido profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de México, licenciado Antonio Carrillo Flores, ha sostenido que "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto, ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso.... Tampoco, claro esta, puede enunciarse el principio opuesto: que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La

(21) Fraga Gabino, Ob. Cit., Pág.435.

cuestión debe, por ello, ser regulada en el derecho objetivo" (22)

El Código Fiscal determina en su artículo 141 que se suspenderá el procedimiento de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal en alguna de las formas señaladas en el propio Código, que según el artículo 142, fracción I depósito de dinero, prenda hipotecaria, fianza, secuestro en la vía administrativa u obligación solidaria asegurada por un tercero idóneo y solvente. La Ley Federal de Aguas dispone que, interpuestos los recursos que establece quedara suspendida la ejecución de la resolución impugnada, salvo que contravenga disposiciones de orden público o se afecte el interés social (art. 185, VII). El Código Sanitario previene la suspensión de la ejecución de sanciones pecuniarias que sean recurridas si se garantiza el interés fiscal (art. 481). Y semejante prevención existe en otras leyes que establecen recursos contra resoluciones que impongan obligaciones de carácter pecuniario.

En otros casos como en el del recurso de revocación previsto en la ley de Expropiación, su interposición es suspensiva en general de la ocupación de los bienes expropiados (arts. 6 y 7).

4.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El estudio de la naturaleza del recurso administrativo hace surgir la cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

En pro de la primera solución podrían señalarse las siguientes razones:

En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento

(22) Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, México, 1973, Pagina 118.

administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

La opinión contraria, que sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, trae también un buen número de razones a su favor.

Desde luego afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular.

García Oviedo indica que "los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia" (23).

Se sostiene, en segundo término, que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Por último, que la ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

Estimamos que el punto es dudoso y que podrían esgrimirse todavía razones a favor y en contra de ambas opiniones. Sin embargo, nos parecen mas fundados los argumentos aducidos por la que se sostiene que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de indicar que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia.

Precisados los caracteres de los recursos administrativos conviene estudiar los medios legales que de acuerdo con nuestra legislación tienen ese carácter.

(23) García Oviedo, Carlos. Instituciones de Derecho Administrativo, Sevilla, 1927, Pagina 384.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde luego debe descartarse la llamada reconsideración por la que se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo octavo constitucional.

Este medio del que con tanta frecuencia se hace uso en nuestra práctica administrativa, no puede considerarse como un verdadero recurso pues aunque tenga como apoyo un derecho que la Constitución otorga, constituye un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un examen de fondo del acto cuyo retiro se solicita.

Sin embargo. El examen de la jurisprudencia de la Suprema corte de justicia de la Nación nos revela que en ella han prevalecido ideas diversas y contradictorias acerca de la naturaleza y efectos de la reconsideración interpuesta en ejercicio del derecho de petición.

El problema ha sido examinado por dicho Tribunal para decidir si por el hecho de solicitarse la reconsideración se interrumpe el término de quince días que la ley señala para promover el juicio de amparo, ya que éste solo procede cuando se han agotado todos los recursos ordinarios.

En una primera época se sostuvo por la Corte que "siendo práctica constante de las oficinas administrativas admitir a reconsideración las resoluciones que dicten, no debe decirse que un negocio esté resuelto en definitiva mientras no se le comunique al interesado lo que se haya resuelto respecto de la reconsideración" (S.J. de la F., t. XI, Pág. 1021; t. XIII, Pág. 428; t. XIV, Pág. 1615; t. XV, Págs. 249 y 1160).

Posteriormente, se operó un cambio radical en la tesis jurisprudencial, pues ya en la sentencia de 19 de enero de 1929, se sostuvo que la reconsideración de actos o resoluciones administrativas...no es un recurso legal de que puedan hacer uso los interesados, ni es suficiente para darle ese carácter el hecho de que sea una práctica administrativa o una costumbre muy generalizada que los que se crean perjudicados con una resolución administrativa pidan reconsideración de ella ante la misma autoridad que la pronuncie, práctica por demás viciosa y que pugna contra la teoría de la fijeza de las resoluciones administrativas y, por tanto, contra la estabilidad misma de la propiedad y de los intereses particulares, es evidente que la reconsideración...no puede tener por efecto interrumpir el término de quince días que la Ley Orgánica del Amparo...señala para interponerlo" (S.J. de la F., t. XXV, página 183; t. XXVI, Págs. 468, 827, 1722 y 1869).

Esta última jurisprudencia ha sido criticada, sosteniéndose: a) qué la reconsideración, en principio, es legal; quien la pide ejercita un justo derecho de petición, y el Ejecutivo, al hacer un nuevo estudio de sus actos y reconsiderarlos, lejos de apartarse de la ley, cumple con ella, cuando dichos actos son irregulares; b) que la solicitud de reconsideración destruye la presunción de conformidad con

el acto, y c) que la reconsideración alivia las labores del Poder Judicial y, entendida con ciertas limitaciones, ayuda al Administrativo a la corrección rápida de sus errores en beneficio, y no en perjuicio, de los derechos de los particulares (Trinidad García, La Reconsideración Administrativa. Revista General de Derecho y Jurisprudencia, 1930, página 113).

Pero, a pesar de ello estimamos que la jurisprudencia esta bien fundada en lo sustancial, pues si la reconsideración como simple ejercicio del derecho de petición no es un recurso, puesto que la solicitud respectiva no obliga a la autoridad a revisar nuevamente su acto, puede afirmarse que cuando no cabe ningún otro remedio, salvo el de reconsideración fundado en el derecho de petición que otorga el artículo octavo constitucional, se esta frente a un acto respecto del cual se han agotado todos los recursos ordinarios, que es el requisito fundamental para hacer procedente el extraordinario del amparo.

En la recopilación de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los fallos pronunciados de los años de 1917 a 1975, en la tercera parte destinada a la segunda sala, se consigna con carácter jurisprudencial la tesis 507 (Pág. 833), diversa de las anteriores, concebida en los siguientes términos. "Cuando la reconsideración no esta expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto el interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y sustanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo".

Esta jurisprudencia, como fácilmente puede apreciarse, es todavía mas imprecisa que las dos anteriores, pues mientras que la primera partia de la base de que la reconsideración debía reputarse como un recurso de carácter consuetudinario y la segunda estimó que no tenia los caracteres de recurso, esa tercera dejó la cuestión en la mayor incertidumbre, ya que el carácter que tenga la reconsideración dependerá de que la Administración discrecionalmente quiera o no admitirla a trámite y resolver la solicitud que le presente el particular, con la agravante de que la Administración no está en ninguna forma obligada a hacer conocer su parecer al respecto dentro de un término menor del que la ley concede para interponer el amparo.

Las consideraciones que se han hecho para descartar como recurso administrativo la solicitud de reconsideración que exclusivamente se funde en el derecho de petición establecido en el artículo octavo constitucional son aplicables a la revisión jerárquica cuando no concurren los elementos que hemos señalado como esenciales para la existencia de un recurso.

En efecto, la relación de jerarquía que da a la autoridad superior facultades para revisar los actos de la inferior, en los casos en que la ley lo autoriza, constituye un medio establecido a favor del buen funcionamiento de la

organización administrativa y solo por reflejo se traduce en beneficio de un particular; pero aunque éste puede hacer su solicitud para que las autoridades superiores hagan uso de sus facultades jerárquicas, normalmente y salvo que la ley disponga de otra manera dichas autoridades no están obligadas frente al particular a revisar el acto.

Descartados, pues, los medios más usuales de que los particulares se valen para obtener la modificación de las resoluciones administrativas, sin que la ley establezca la obligación de revisar dichas resoluciones, debemos referirnos a aquellos medios que la legislación positiva ha establecido como verdaderos recursos legales.

Entre ellos, podemos señalar los siguientes:

La revocación que en algunos casos la ley llama también reconsideración; revisión ante la autoridad superior, oposición o inconformidad.

El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, establece el recurso de revocación.

La revocación procede contra resoluciones definitivas en las que se determinen contribuciones omitidas o accesorios; dicten las autoridades aduaneras; nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley. Al mismo tiempo se dispone que el afectado pueda optar por interponer el recurso de revocación o por promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, el citado recurso puede ser interpuesto por quienes hayan sido afectados por el y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido o que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley o que se afecte el interés jurídico de un tercero.

El artículo 5to. De la Ley de Expropiación dispone que los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo expropiatorio, recurso administrativo de revocación ante la autoridad que haya tramitado el expediente respectivo y aunque en la propia ley no se establece un procedimiento detallado como el que fija el Código Fiscal, es indudable que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de los propietarios afectados, y en una forma implícita, se impone la obligación a las autoridades para resolverlo, faltando indudablemente la fijación de un plazo para que se dicte esa resolución.

La Ley de la Propiedad Industrial establece que las personas afectadas por las sanciones administrativas impuestas con fundamento en la ley y su Reglamento podrán interponer ante el Instituto Mexicano de la propiedad Industrial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución respectiva, recurso administrativo, en los términos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecidos en el citado ordenamiento jurídico, conforme al cual se sustanciará el procedimiento y se emitirá la resolución que corresponda.

En la Ley sobre Registro de la Transferencia de Tecnología se establece el recurso de reconsideración contra resoluciones de la Secretaría de Economía, debiendo solicitarse por escrito dentro de un plazo de ocho días, ofreciendo las pruebas conducentes y se previene que desahogadas todas las pruebas debe dictarse resolución dentro de un plazo de 45 días y que de no hacerlo, la reconsideración se tendrá por resuelta a favor del promovente (art. 13).

En todos los casos anteriores, como se ha visto, se establece el recurso administrativo que con todas sus características se llama revocación o reconsideración y que como se ha indicado procede ante la misma autoridad que ha dictado la resolución que se impugna.

Por su parte la Ley de Bienes Nacionales, en sus artículos 18 y 19 previene que las resoluciones que el Ejecutivo federal dicte con relación a dichos bienes, podrán ser reclamadas ante la autoridad administrativa o ante la autoridad judicial de acuerdo con las reglas que en el mismo artículo se establecen y que en resumen son: que el recurso se haga valer ante la misma autoridad que haya dictado la providencia dentro de los quince días siguientes a la notificación y que la autoridad podrá mandar practicar de oficio los estudios y diligencias que estime oportuno y desahogadas las pruebas dentro de los diez días siguientes se dictará la resolución que corresponda.

El artículo 52 de la Ley Federal de Estadística dispone que de las resoluciones administrativas dictadas en materia de estadística, podrá solicitarse su reconsideración ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte interesada mediante escrito al que se acompañen las pruebas y que se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la resolución impugnada, facultándose a dicha Secretaría para allegarse cuantos elementos de prueba estime necesarios, debiendo resolver lo procedente dentro del plazo de treinta días.

La Ley Federal de Aguas (art. 184) y el Código Sanitario (art. 473), establecen los recursos de inconformidad contra resoluciones que impongan sanciones; de revisión en los demás casos y de reconsideración cuando se impugnen resoluciones dictadas en única instancia por el Secretario del ramo respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3 TRAMITACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

El recurso de inconformidad procede en contra de:

I.- Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en éste último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II.- Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III.- Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

El escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

TESIS CON
FALLA DE URGEN

I.- El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II.- La resolución impugnada;

III.- El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;

IV.- Las pretensiones que se deducen;

V.- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VI.- Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;

VII.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible.

VIII.- Las pruebas que se ofrezcan; y

IX.- La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

I.- El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

II. El documento en el que conste el acto impugnado;

III.- Los documentos que ofrezca como prueba; y

IV.- El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Si al examinarse el escrito de interposición se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

Cuando sea procedente el recurso, se dictará acuerdo sobre su admisión, en la que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

La autoridad administrativa competente desechará el recurso, cuando:

I.- El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;

II.- Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y

III.- Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciere.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- Se admita el recurso;

III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad.

Es improcedente el recurso:

I.- Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;

II.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;

III.- Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

IV.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;

V.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;

VI.- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

VII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Será sobreseído el recurso cuando:

I.- El recurrente se desista expresamente del recurso;

II.- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;

III.- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV.- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

En la resolución expresa que decida el recurso planteado, se contendrán los siguientes elementos:

I.- El examen de todas y cada uno de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;

II.- El examen y la valorización de las pruebas aportadas;

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIR

III.- La mención de las disposiciones legales que la sustenten;

IV.- La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrentes pero sin cambiar los hechos planteados; y

V.- La expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

4.4 EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos con motivo del recurso administrativo de que hemos hablado en el punto anterior, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y mas cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esta razón las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

No existe, sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deban controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto que finalmente, en las demás, dicho control pertenece a los tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados de la Administración activa, o sea los tribunales administrativos.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso administrativo.

El contencioso-administrativo, puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material.

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

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de ésta última.

Como es fácil apreciar, la primera definición parte fundamentalmente el órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda solo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal modo que, desde éste último punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso administrativo aun en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial ordinario.

Estimamos que para éste estudio conviene tener presentes los dos puntos de vista de los que hemos hablado, pues habremos de examinar el sistema adoptado en México y consecuentemente, la posibilidad de existencia legal del contencioso-administrativo formal, así como la de que los tribunales ordinarios conozcan del contencioso-administrativo material.

Antes de pasar adelante, es conveniente precisar los caracteres del contencioso-administrativo material, pues todo el estudio posterior estará dedicada a los órganos competentes para juzgarlo.

Como hemos dicho antes, el contencioso-administrativo material surge cuando hay controversia con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la Administración que lo ha realizado. Necesitamos, por tanto, examinar el acto que provoca la contención y las partes que en ella figuran.

Pues bien, el acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo.

La afirmación precedente pudiera estimarse como de tal evidencia que no pareciera ni necesario asentarla.

Sin embargo, como en la práctica se incurre en serias confusiones, considerando contencioso administrativa una controversia por el simple hecho de que la Administración intervenga para resolverla, hemos creído necesario llamar la atención sobre este primer elemento.

No es difícil encontrar en las mismas sentencias de los tribunales la afirmación de que el procedimiento de oposición que reglamentan las leyes de tierras, aguas y minas constituye un contencioso administrativo, ni tampoco es extraño encontrar la afirmación de que los procedimientos sobre dotación y restitución de tierras tienen aquel carácter; pero si bien se examinan esos casos, se vera que, aunque son resueltos por órganos de la Administración, falta en ellos el acto administrativo que suscite la controversia, pues en el caso de la oposición se están resolviendo los derechos del opositor y su preferencia frente a los del solicitante, precisamente antes de que la Administración realice el acto. De la misma manera, en el procedimiento agrario, la Administración resuelve una controversia entre el particular dueño de tierras y los campesinos que las solicitan

en la vía de dotación o de restitución, faltando por tanto un acto administrativo que sea el que provoque la contienda.

El acto administrativo debe reunir caracteres especiales para que pueda ser la base del contencioso-administrativo.

Es indispensable, en primer término, que el acto tenga, respecto a la Administración, el carácter de definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución. Cuando nos ocupamos de los recursos administrativos tratamos, como se recordará, de demostrar que ellos no implicaban el ejercicio de una función jurisdiccional, porque solo significan una revisión que de sus actos hace la propia Administración para deshacer los errores que hubiere.

Sin embargo, hay una tendencia a considerar que cuando hay un recurso administrativo, el particular puede optar entre agotarlo o intentar desde luego juicio ante el Tribunal contencioso-administrativo.

En segundo término, el acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional de la autoridad.

Debemos decir, sin embargo, que un acto realizado en uso de la facultad discrecional puede provocar una contención, pues si son exactas las conclusiones que sentamos tratándose de tal facultad, esta debe entenderse limitada en los casos que en aquel lugar expusimos. Por tanto, la violación a esas limitaciones puede dar motivo a la controversia como lo veremos mas adelante al referirnos a los casos en que puede declararse la nulidad por el Tribunal de lo contencioso-administrativo del Estado de México.

Debe agregarse, por otra parte, que como el acto administrativo puede ser o bien un acto jurídico o bien un acto material, los efectos de la contención habrían de variar según se trate de una u otra especie.

Pasando ahora al segundo elemento del contencioso-administrativo, debemos examinar el carácter con el cual figura en la Administración.

La Administración puede realizar sus actos bien con el carácter de Poder Publico, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial.

Desde luego, respecto de los primeros parece indudable que forman materia de la contención administrativa.

Respecto de los segundos, creemos que quedan fuera de ella, pues aunque sea la misma Administración la que intervenga, el régimen legal de los actos respectivos tiene soluciones que bastan para proteger los derechos que con ellos

se estimen lesionados, sin que necesiten tener la consideración de un régimen especial como lo es el del contencioso-administrativo.

Por último, la última parte en la contención es el particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

Es evidente que cuando hay una lesión de un derecho existe lo contencioso; pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay violación a un interés, siempre que éste sea personal y directo, pues de otro modo se llegaría hasta la admisión de la "acción popular" como vía legal para remediar las ilegalidades de la Administración, y bien sabido es que esa acción solo excepcionalmente se otorga en el estado actual de la legislación positiva.

Desde un punto de vista formal, el contencioso-administrativo significa, como antes hemos indicado, toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa. De tal manera que aquí es el órgano el que configuración al sistema.

Sin embargo, como antes indicamos, para el conocimiento del contencioso-administrativo material se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en las diversas legislaciones: el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios.

Lo peculiar del caso es que la adopción de cada uno de esos sistemas ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: el de separación de Poderes.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

Tomamos de Bonnard los siguientes datos relativos al origen de la jurisdicción administrativa en Francia, país en donde ha llegado a su mayor perfección el sistema.

La jurisdicción administrativa procede, dice el autor citado, de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la Administración y de la que separa la Administración activa de la Administración contenciosa.

La primera regla se sentó como una aplicación del principio de separación de Poderes, y su antecedente inmediato fue "el espíritu de hostilidad de los parlamentos frente al poder real y de sus representantes locales, los intendentes.

En los últimos años del antiguo régimen los parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se

había ensayado en ese sentido. De allí resulto, para quienes eran partidarios de esas reformas, una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales”.

Por esa razón, en la ley 16-20 de agosto de 1790, se estableció la separación de las autoridades administrativas y las judiciales, con prohibición absoluta para éstas “de turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellas a los administradores por causas de sus funciones”.

Sin embargo, las razones actuales de la subsistencia de esta primera regla de separación no son ya las de desconfianza de las autoridades judiciales, sino que han sido suscitadas por razones de aptitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la Administración.

La segunda regla, o sea, la separación de la Administración Activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de Poderes que constituye un obstáculo para que la Administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos.

Esta regla sigue fundando hasta la fecha la separación de la Administración activa y la contenciosa, y como consecuencia de su aplicación se ha pasado desde la separación mitigada en la que el tribunal administrativo se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa que tiene así la “justicia retenida”, hasta la separación completa, en la que el tribunal tiene una “justicia delegada” y puede, por lo mismo, actuar con independencia de la Administración activa.

El segundo que señalamos como adoptado por otras legislaciones respecto de las autoridades que han de conocer del contencioso que provocan los actos de la Administración, es el sistema judicial.

El sistema de los tribunales administrativos que examinamos en los puntos anteriores se basa como dijimos en una interpretación especial del principio de separación de Poderes, a saber: que para que ese principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que este separada del Poder Judicial y del Administrativo.

Además, ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en que la separación de Poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

Pero contra esta interpretación se ha sostenido en otros países que la separación de Poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como

una unidad, y que, por tanto, cuando a la Administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade, en consecuencia, su esfera de acción.

De allí que se haya originado el sistema judicial, cuyo concepto básico es, según afirma Bielsa que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma.

Como de este sistema habremos de ocuparnos mas detenidamente, al estudiar el sistema de la legislación mexicana, nos limitamos a esta breve referencia, remitiéndonos al desarrollo que vamos a hacer mas adelante.

Existen en nuestro país antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción del sistema de los tribunales administrativos también llamados de lo contencioso administrativo.

En el año de 1853 el Gobierno de la Republica Central entonces establecida, expidió la ley y su respectivo Reglamento, "para el arreglo de lo contencioso administrativo".

Por ser un antecedente histórico de importancia, vamos a resumir en las siguientes líneas la parte fundamental de sus disposiciones.

El artículo 1ero. de la ley, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial.

Además, se estableció que nadie podría demandar al Gobierno o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiere presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del Ministro respectivo, y en el concepto de que pasado ese término, debería entenderse dada dicha autorización (arts. 7º de la Ley y 67 a 70 del Reglamento). La falta de presentación de la memoria, o del transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial (art. 71 del Reglamento).

Por último, se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc. Debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho

de las partes, dejando al resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos (arts. 9° a 11 de la Ley).

La organización de la jurisdicción administrativa se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros abogados, que nombrara el Presidente de la República (art. 4° de la Ley).

El consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad, a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento, cuando sea necesaria la aplicación del derecho civil (art. 2° de la Ley).

Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser Presidente de ese Tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que solo votaría en caso de empate (art. 6°).

El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Regl., 6°, 7° y 8°); si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (art. 9°); dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación (Regl., art. 11). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por este, se recibirían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguiente a la resolución (arts. 13 a 19 del Reglamento). Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Regl., art. 20). Tanto los Ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (Regl., arts. 21 a 26).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (Regl. Arts. 40 a 48).

Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme (Regl., art. 23).

Sin embargo esa ley y la del 20 de septiembre del mismo año, que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estuviere interesado el Fisco, tuvieron una vida precaria, pues por la ley de 21 de Noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal establecido al triunfo de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

Vino poco tiempo mas tarde la Constitución de 1857, y después de ella, pero reproduciendo las normas que sobre el particular contenia, la Constitución de 1917. Por tanto, las opiniones que se sustentaron bajo la vigencia de la primera, pueden validar referidas a la segunda y en consecuencia nuestro estudio se contraerá indiferentemente a las épocas sucesivas de su vigencia.

Los argumentos que se han enderezado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, son fundamentalmente las siguientes:

1º Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o mas de los Poderes en un solo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.

Cruzado, en sus Elementos de Derecho Administrativo, dice al respecto lo siguiente: "Habiéndose instituido por fin el principio de la división de los poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución (de 1857) prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación....".

Completando estas ideas, el Ministro Vallarta, en uno de sus Votos, al que antes nos hemos referido, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del "contencioso-gubernativo" es contrario al artículo 16 Constitucional, porque "ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgué, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle", concluyendo que "decir lo contrario seria confundir la competencia constitucional de las autoridades".

Por último, Don Jacinto Pallares, en su obra el Poder Judicial, asienta que "estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión, ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo".

2º Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual "nadie puede ser juzgado...por tribunales especiales" y solo "subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar".

3° También se deriva un argumento del artículo 14 constitucional, pues de este precepto "surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental".

Resulta también violado, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en el consignada, una limitación para el Poder Público, este no puede hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Para apreciar en su integridad la tesis que venimos examinando, es necesario estudiar la solución que en ella se adopta a fin de resolver el problema que surge después de sostener la inconstitucionalidad del sistema de tribunales administrativos, problema que consiste en determinar cual es el sistema que, de acuerdo con la misma legislación constitucional, vino a sustituir al contencioso-administrativo.

La doctrina mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. La tesis que sobre el particular se han emitido son principalmente dos: una que sostiene que el Poder judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder. La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, solo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

Los principios básicos de ambas tesis se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo establece la Constitución.

"No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, dice Pallares, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes".

"La Constitución de 1857 (sostiene el Licenciado José Algara), contrariamente a lo que establecían las constituciones centrales, hizo depender al poder Ejecutivo del Poder Judicial, este es distinto del Administrativo y el primero le esta sujeto en la forma prevenida por la Constitución y las leyes". (Historia de lo contencioso-administrativo y ¿qué ha venido a sustituirlo conforme a nuestro derecho actual? "Rev. de Legislación y Jurisprudencia", año de 1889, agosto-septiembre. Pág. 180.)

Estudiando en particular las dos tesis de que venimos hablando, nos encontramos que ellas están desarrolladas en la siguiente forma:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.- La primera, o sea la que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, afirma que "la verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contencioso-administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellas en que las entidades federativas fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración como lo contencioso-administrativo se haya hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales".

Cruzado, que sigue la misma opinión precedente, por su parte afirma que "no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso-administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los Tribunales Federales".

La tesis que examinamos considera que ella no se invalida por el hecho de que existan determinadas prerrogativas a favor de la Administración. Tenga en buena hora, dice halagada en su trabajo citado, algunos privilegios a favor del fisco y algunas facultades que atemperan el principio, pero éste no deja por eso su carácter primordial", y el mismo letrado concluye diciendo: "Como si lo expuesto no fuera bastante, viene en auxilio del individuo para dar carácter a nuestro sistema el recurso extraordinario y privilegiado de amparo, que nulifica todos los actos de toda autoridad que violan las garantías individuales".

II. La segunda tesis, o sea, la que sostiene que el recurso de amparo ha sido el sustituto del contencioso-administrativo, cuenta con la autorizada opinión del notable jurista mexicano don Jacinto Pallares, quien después de una exposición es muy precisa concluye diciendo "...Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857..."

Señala, sin embargo, una excepción, que hace consistir en que en todos los casos en que el Ejecutivo tiene que cobrar créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo, llevando al extremo dicha tesis, debería procederse por la autoridad sin más recurso que el de amparo o el de controversia constitucional. Pero como en tales casos es de presumirse cierta parcialidad en el Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos públicos, que intervenga la autoridad judicial "con jurisdicción ordinaria y no como Poder político conservador de las garantías individuales".

La tesis que sostiene que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales, en su competencia ordinaria,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

parece contar en su apoyo con el precepto contenido en el artículo 104 constitucional, según el cual corresponde a los tribunales federales conocer las controversias del orden civil federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras".

De aquí se desprende que, como los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito.

En contra de esta argumentación se ha hecho valer desde luego la razón de que, conforme a los términos literales del repetido precepto, o criminal, y, cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal.

El señor licenciado don Rafael Ortega, en un trabajo citado por el licenciado Jorge Vera Estañol, en su estudio ¿ En qué juicios es parte la Federación? (Cuestiones jurídico-constitucionales), dice, refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obrando como autoridad, que en tales casos "...la cuestión no puede ser ni civil ni mercantil, por que interviniendo la Federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil ni mercantil. La controversia que en estos casos se suscita es una de las que en otros países se conocen con el nombre de contencioso-administrativa..."

Corroborando esta tesis se debe tener presente que en otros preceptos de la mis Constitución el uso de los mismos términos tiene el alcance exclusivo de su significado natural. Así cuando en el artículo 14 se habla de juicios de orden civil y juicios de orden criminal, se está haciendo clara referencia con la primera expresión a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

A la misma conclusión se llega si se examina el empleo de la expresión juicios civiles en el artículo 107 relativo a las bases del procedimiento en el amparo.

Además, si el artículo 103 de la constitución está usando los términos "controversia que se suscite por actos de la autoridad", no se explica como al renglón siguiente, en el artículo 104, se use de los términos "controversia del orden civil" y que la intención sea la de que dentro de ellos queden comprendidos los que el artículo anterior había designado en forma tan precisa.

Los casos a que se refiere la fracción primera del artículo 104 que venimos comentando son aquellos no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo. Por ejemplo, los casos de ejercicio

de las acciones que a la Nación corresponden por virtud de las disposiciones del artículo 27 Constitucional y que según el mismo deben hacerse efectivas por el procedimiento judicial.

Contra las conclusiones que hemos asentado se pueden, sin embargo, citar algunos antecedentes legislativos, como son los diversos procedimientos organizados en leyes especiales para decidir ante los tribunales controversias que tienen su base en la actividad administrativa, tales como los que se consignan en la Ley Minera, para los casos en que se objete o las obligaciones que ella impone; en la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 37), para los de rescisión de concesiones; en la Ley General de Bienes Nacionales para diversos casos en que optativamente se puede seguir por la autoridad el procedimiento administrativo o judicial.

La cuestión que nos ocupa ha sido tratada por el distinguido profesor Antonio Carrillo Flores. Para él la tesis de que la fracción primera del artículo 104 no comprende el contencioso-administrativo material, debe desestimarse, pues la interpretación legislativa y judicial es contraria a ella. Sostiene que el punto que si provoca duda es el de si citada fracción puede aplicarse sin que realmente en ley secundaria, como lo sostuvo Vallarta, o bien si es indispensable que exista esa reglamentación tal como lo afirma Mariscal.

Después de inclinarse por esta última tesis, sostiene que los procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los jueces federales las controversias suscitadas por actos de la Administración, son bien defectuosos por que no determinan la forma de plantear del coadyuvante de la Administración; por que los fallos de apelación solo pueden reclamarse a través del amparo, y finalmente, porque la ejecución de las sentencias no ofrece garantías, ya que carece de medios adecuados, como las del amparo para su cumplimiento.

El artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; el artículo 107 constitucional en su apartado IV dispone que "en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..." y el apartado V del mismo precepto no reparables por medios legales ordinarios.

El conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye dicho juicio un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad.

Por esta razón, de acuerdo con lo que hemos expuesto con anterioridad, se ha llegado a considerar que el amparo suple, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso-administrativo, al grado de hacer a éste innecesario para una eficaz protección de los derechos de los particulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin desconocer que el juicio de amparo ha sido en múltiples ocasiones el remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, estimamos, sin embargo, que tal como está organizado actualmente, no se puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la Administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados.

En efecto, las garantías individuales que fundamentalmente se reclaman en el amparo administrativo son las que se consagran en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ahora bien, el artículo 14 no consigna propiamente una garantía en materia administrativa, pues solo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no los que han de satisfacerse en las resoluciones administrativas.

En esa virtud, la controversia en el juicio de amparo no puede propiamente versar sobre el incumplimiento de tales requisitos en un acto administrativo, a no ser que se apliquen para este, como de hecho ha sucedido, las normas relativas a las resoluciones en juicios de orden civil, lo cual, aparte de la falta de fundamento, origina las lamentables consecuencias que hemos venido realizando en el curso de esta obra y que se producen cuando se aplican criterios civilistas a materias administrativas.

En el caso esas consecuencias se traducen en que los actos de la Administración se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley, o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración porque no se observan los principios de interpretación de las leyes administrativas que requieren una flexibilidad y una matización especiales en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa.

Por lo que hace a la garantía del artículo 16, si bien es cierto que, a pesar de su propósito primitivo, se ha extendido hasta la protección contra cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde ni motive la causa legal del procedimiento, tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular.

Finalmente, las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, han impedido que ese juicio sea, no solo un medio de reparar las ilegalidades de la Administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los Tribunales Administrativos.

Nos queda finalmente por examinar si la competencia de la Suprema Corte para conocer en única instancia de las controversias en que la Federación sea parte puede ser un control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos.

Se ha discutido mucho en los Tribunales Federales cuando la Federación es parte para los efectos de la disposición legal antes citada, pudiendo resumirse en los términos siguientes los criterios que sucesivamente se han sostenido al respecto:

- a) Durante mucho tiempo se sostuvo que debe entenderse que la Federación es parte solamente en aquellos casos en que el Estado interviene como persona jurídica sometida al derecho civil, de tal manera que se reconocía que no se tenía aquel carácter de autoridad.
- b) Recientemente se ha cambiado el criterio anterior para sostener que la Federación es parte sólo en aquellos negocios en que es precisamente la propia Federación la que intervenga "sin que sea jurídico confundir a la entidad (Estados Unidos Mexicanos) con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la Soberanía de la Nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes".

Para la cuestión que estamos estudiando, o sea la de si la competencia de la Suprema Corte en los casos en que la Federación sea parte puede estimarse como un control jurisdiccional de los actos de la Administración, eficaz para proteger el derecho de los particulares a la legalidad, estimamos innecesario contar al estudio de fondo de las tesis sustentadas por las ejecutorias relacionadas, pues no es suficiente para negar la cuestión, tener en cuenta que cuando la controversia versa sobre la legalidad de los actos de los Poderes públicos, no está en juicio el Poder mismo ni, mucho menos la Federación, es decir, el Estado, tiene el mismo interés que al particular, o sea el de que se respete el principio de la legalidad.

En ese caso, por tanto, la Federación no puede ser parte, necesitaría para ello un interés contrario al del particular.

El juicio contencioso administrativo en el Estado de México se encuentra regulado en los artículos 229 al 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y a continuación se señalarán los aspectos primordiales del citado juicio.

Conforme al referido ordenamiento jurídico, el juicio contencioso administrativo procede en contra de:

I.- Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones:

II.- Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III.- Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV.- De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V.- De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI.- Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII.- Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX.- Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X.- Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

Serán partes en el juicio:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrá ese carácter:

a).- La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

b).- La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c).- La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.

d).- El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.

e).- La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

III.- El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, esta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

Los particulares deberán señalar domicilio en el municipio donde resida la sala ante la que se promueva en el primer escrito que se presente, para que en él se hagan las notificaciones personales indicadas en este Código. En caso contrario, se requerirá a los interesados para que lo hagan en un plazo de tres días, con el apercibimiento que de no hacerlo, las notificaciones que deban ser personales se efectuarán en los estrados de la propia Sala.

Para tal efecto, los particulares podrán señalar como domicilio para recibir notificaciones los estrados de la sala o la oficina del asesor comisionado adscrito a la misma.

Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar en la audiencia, recibir documentos y presentar otras promociones en el juicio. Esta persona no podrá desistirse del juicio o recurso respectivo, ni delegar sus facultades en terceros, salvo que exista autorización expresa al respecto.

Las diligencias que deban practicarse fuera del recinto de las salas del Tribunal, se encomendarán a los secretarios de acuerdos o actuarios de la propia sala.

Las diligencias que deban realizarse fuera del territorio del Estado, se encomendarán por medio de exhorto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Tribunal Judicial de la entidad federativa correspondiente. El Tribunal, a solicitud de parte, podrá entregar el exhorto al particular interesado, quien bajo su más estricta responsabilidad lo hará llegar al Tribunal exhortado para su diligenciamiento; pudiéndose devolver el documento diligenciado por conducto del mismo particular. Los exhortos que reciba el Tribunal se diligenciarán dentro de los tres días siguientes a su recepción.

Los secretarios de acuerdos autorizarán las actuaciones jurisdiccionales. También cuidarán de que los expedientes sean foliados al agregarse cada una de las hojas, las rubricarán en el centro de lo escrito y pondrán el sello oficial en el fondo del cuaderno, de manera que queden selladas las dos caras.

Las resoluciones del Tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de trámite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I.- Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II.- En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;

III.- Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

IV.- Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

- I.- El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II.- El acto o la disposición general que se impugna;
- III.- Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- V.- Las pretensiones que se deducen;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- VI.- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
VII.- La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
VIII.- Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
IX.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
X.- Las pruebas que se ofrezcan; y
XI.- La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

El actor deberá adjuntar a la demanda:

- I.- Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II.- El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- III.- La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;
- IV.- Los documentos que ofrezca como prueba; y
- V.- El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, la demanda podrá presentarse por cualquier persona, a nombre del actor, en forma escrita o verbal. El Magistrado dictará las medidas necesarias para que, en su caso, el personal de la sala documente la demanda verbal y que el actor la ratifique con posterioridad a su admisión.

Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el Magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.

En los casos en que no sea posible que el Magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el Magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La sala desechará la demanda, cuando:

- I.- No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II.- Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- III.- Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciera.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

La contestación de demanda expresará:

- I.- Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;
- II.- Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;
- III.- Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- I.- Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II.- Los documentos que ofrezca como prueba; y
- III.- El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso las providencias necesarias para su desahogo.

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a mas tardar en la audiencia. Formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora.

La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la sala regional que conozca del asunto.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

Cuando a criterio del Magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado que conozca del asunto fijara discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del Magistrado de sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión.

El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta ley, serán nulas. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquel a que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Si la sala regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la sala superior, para que determine la sala regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las salas respectivas.

Cuando una sala regional esté conociendo de algún juicio, que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la sala superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la sala superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

Cuando los magistrados del Tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la sección de la sala superior para que lo califique de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido.

Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria.

Las demás cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se resolverán en la sentencia. Tales cuestiones se harán valer por parte interesada dentro de los tres días posteriores a la notificación del acuerdo respectivo. Las cuestiones previas no suspenderán la tramitación del juicio.

El juicio ante el Tribunal es improcedente:

I.- Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;

II.- Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.- Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;

IV.- Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;

V.- Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

VI.- Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;

VII.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;

VIII.- Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

IX.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Procede el sobreseimiento del juicio:

I.- Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV.- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

La audiencia del juicio tendrá por objeto:

I.- Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;

II.- Oír los alegatos; y

III.- Dictar la sentencia.

Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

- I.- El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- II.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- III.- El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada;
- IV.- El examen y valoración de las pruebas;
- V.- La mención de disposiciones legales que las sustenten;
- VI.- La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y
- VII.- Los puntos resolutivos, en los que se expresaran: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

Serán causas de invalidez de los actos impugnados:

- I.- Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o los trate de ejecutar;
- II.- Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;
- III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- IV.- Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto;
- V.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a estas.

Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio; la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados. En caso de que en la sentencia se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas a las que se encuentran adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando se haya declarado la invalidez de una disposición de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior de la jurisdicción, si el magistrado de la sala regional no dicta sentencia dentro del plazo legal respectivo.

Recibida la excitativa de justicia el presidente de la sección solicitará informe al magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días.

El presidente dará cuenta a la sección y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado dicte la resolución correspondiente.

Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I.- Las que no admitan ningún recurso;
- II.- Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y
- III.- Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y sino se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ha repetido el acto impugnado: de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

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

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de Cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la sala superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se dé cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Procede el recurso de revisión en contra de:

- I.- Los acuerdos que desechen la demanda;
- II.- Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- III.- Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;
- IV.- Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y
- V.- Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido éste término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo.

El presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.

Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

I.- Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocara la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

II.- Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

III.- Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y

V.- Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

Las sentencias de las secciones de la sala superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ellas y las salas regionales del Tribunal, siempre que lo resuelto se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos. El texto de cada jurisprudencia será aprobado por el pleno de la sala superior, a propuesta del presidente del Tribunal.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación.

Cuando las secciones de la sala superior entre si o las salas regionales sustenten tesis contradictorias, cualquiera de las que intervinieron en los asuntos en que esas tesis hubieran sido sustentadas, podrá denunciar la contradicción ante el pleno de la sala superior. El Presidente del Tribunal formulará la ponencia respectiva, a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y, en su caso, cual será el criterio que como jurisprudencia adopte la propia sala.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas.

Al aprobarse el texto de alguna jurisprudencia, en la que se sostenga la invalidez de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales, el pleno de la sala superior lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la reforma o derogación de los mismos.

Las jurisprudencias que sustente la sala superior se publicarán en la "Gaceta del Gobierno" y en el órgano de difusión del Tribunal. En esta última publicación, también se divulgarán las tesis importantes que constituyan precedente.

Cuando las partes invoquen la jurisprudencia del Tribunal, lo harán por escrito, expresando el número, el texto y las tesis que la integran.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

4.5 LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL PRIMER SINDICO PROCURADOR, CONTRA LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

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

Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.

Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tenga una población de más de 150 mil y menos 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de un millón de habitantes.

El día primero de agosto de cada año, el ayuntamiento se constituirá solamente en cabildo público, a efecto de que el Presidente Municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo lo realizado respecto del plan municipal.

Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

El día 17 de agosto del último año de la gestión del Ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de Ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La sesión tendrá por objeto:

I.- Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el Artículo 144 de la Constitución Política local. El presidente municipal electo para el período siguiente lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del ayuntamiento electo;

II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del Ayuntamiento entrante, que será presentado por el presidente municipal.

A las nueve horas del día 18 de agosto del año en que se hayan efectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del Ayuntamiento entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley, cuyo presidente municipal hará la siguiente declaratoria formal y solemne: "Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio de..., que deberá funcionar durante los años de...".

A continuación se procederá a la suscripción de las actas y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros de los ayuntamientos y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes, designados al efecto; la cual se realizará siguiendo los lineamientos, términos, instructivos, formatos, cédulas y demás documentación que disponga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado para el caso, misma que tendrá en ese acto, la intervención que establezcan las leyes. La documentación que se señala anteriormente deberá ser conocida en la primera sesión de Cabildo por los integrantes del Ayuntamiento a los cuales se les entregará copia de la misma. El Ayuntamiento saliente, a través del presidente municipal, presentará al Ayuntamiento entrante, con una copia para la Legislatura, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.

La ausencia de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento saliente en los actos de protesta y toma de posesión, no podrán impedir la celebración de éstos, en cuyo caso el presidente entrante realizará tales actos ante el presidente o cualquier otro miembro del Ayuntamiento saliente; o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante no se presenten a rendir su protesta de Ley sin justa causa, el Presidente Municipal o el representante del Ejecutivo exhortarán a los miembros propietarios que fueron electos para dichos cargos, a que se presenten en un término máximo de tres días; de no concurrir estos en ese plazo, se llamará a los suplentes, para sustituirlos en forma definitiva.

Tratándose de regidores de representación proporcional, si no se presentan el propietario y el suplente en el plazo indicado en el párrafo anterior, la

TESIS CON
FALLA DE URGEN

exhortación se extenderá en orden descendente a los siguientes regidores de la planilla respectiva.

Si el día de la toma de protesta no se integra el Ayuntamiento con la mayoría de sus miembros, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para su instalación en un plazo no mayor de tres días; de no ser esto posible, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, designará, a propuesta del Ejecutivo, a los miembros ausentes o faltantes necesarios para integrar el Ayuntamiento. Entre tanto, el Gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el municipio; y de estimarlo necesario, designará una junta municipal que se encargue de la administración del municipio, hasta en tanto se nombre a los nuevos miembros del Ayuntamiento.

Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, el presidente municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que proponga a la Legislatura local o a la Diputación Permanente, la designación de los miembros sustitutos.

Cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de algún Ayuntamiento, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura o la Diputación Permanente, la designación de un Ayuntamiento provisional, que actuará hasta que entre en funciones el Ayuntamiento electo.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, o de ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura la designación, de entre los vecinos, de un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo.

Los ayuntamientos provisionales, las juntas y consejos municipales, se instalarán con las formalidades y procedimientos previstos en esta Ley y tendrán las atribuciones que la Ley les confiere a los ayuntamientos constitucionales de elección popular.

El Ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su municipio. En los casos de cambio temporal de residencia y funcionamiento del Ayuntamiento, la Diputación Permanente, en receso de la Legislatura, podrá acordar lo que corresponda.

Los ayuntamientos podrán acordar la celebración de sesiones en localidades del interior del municipio sin requerir autorización de la Legislatura.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Quando asista público a las sesiones observará respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del Ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto.

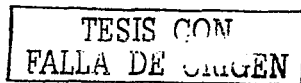
Quien presida la sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón o en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se haya dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de Ley.

Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días.

Son atribuciones de los ayuntamientos:



I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de Ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX-BIS.- Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.

X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente

municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XXVIII. Administrar su hacienda en términos de Ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del municipio;

XIX. Aprobar su Presupuesto de Egresos;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbanas;

XXV. Constituir o participar en empresas paramunicipales y Fideicomisos;

XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el Ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

La fracción XX remite a la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; y
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Practicar, a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la Ley les corresponda.

Como ya se mencionó el primer medio de defensa legal con el cual cuenta el particular para impugnar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Estado de México, es el recurso de inconformidad, el cual es tramitado y resuelto por la autoridad administrativa competente o por la propia autoridad que emito o ejecuto el acto lo cual da como resultado que la resolución que recae al recurso sea emitida por regla general confirmando el acto que se impugna, llena de parcialidad y vicios que afectan los derechos del particular, es por ello que la interposición de la inconformidad resulta totalmente ineficaz, en forma específica cuando es interpuesto ante el primer Síndico Procurador contra los actos de la autoridad administrativa municipal.

Por los motivos señalados, el objetivo del presente trabajo de investigación es proponer la derogación de los artículos 186 al 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que contienen la tramitación del citado recurso, dada la ineficacia ya descrita, quedando como medio de defensa legal del particular el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, autoridad que indudablemente actúa con mayor imparcialidad y equidad así como proporcionalidad, en virtud de ser un órgano autónomo independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativo al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública y que regulan sus actos

SEGUNDA.- Las fuentes del derecho administrativo en nuestro país son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, los tratados y convenios internacionales, las leyes locales, los reglamentos, los planes y programas, las normas oficiales, las circulares, los acuerdos, los decretos, los convenios, la jurisprudencia, el derecho civil, el derecho procesal, el derecho mercantil, el derecho penal, el derecho laboral, los principios generales de derecho, la costumbre y la doctrina.

TERCERA.- El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio y su función administrativa desde el punto de vista formal se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, mientras que desde el punto de vista material es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

CUARTA.- Los principales ordenamientos jurídicos que regulan la materia administrativa en el Estado de México son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. La ley Orgánica Municipal del Estado de México, El Código Administrativo del Estado de México, y El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

QUINTA.- El acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho y conforme al artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, encontramos que se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

SEXTA.- Conforme al artículo primero, fracción segunda del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el procedimiento administrativo es la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y en su caso, ejecutar un acto administrativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA.- En el Estado de México contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

OCTAVA.- El recurso administrativo constituye un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

NOVENA.- El juicio contencioso-administrativo, puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material. Desde el punto de vista formal, el juicio contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe juicio el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

El juicio contencioso administrativo en el Estado de México se encuentra regulado en los artículos 229 al 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

DÉCIMA.- Como ya se mencionó el primer medio de defensa legal con el cual cuenta el particular para impugnar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Estado de México, es el recurso de inconformidad, el cual es tramitado y resuelto por la autoridad administrativa competente o por la propia autoridad que emite o ejecuto el acto lo cual da como resultado que la resolución que recae al recurso sea emitida por regla general confirmando el acto que se impugna, llena de parcialidad y vicios que afectan los derechos del particular, es por ello que la interposición de la inconformidad resulta totalmente ineficaz, en forma específica, cuándo es interpuesto ante el primer Sindico Procurador contra los actos de la autoridad administrativa municipal.

DÉCIMA PRIMERA.- Por los motivos señalados, el objetivo del presente trabajo de investigación es proponer la derogación de los artículos 186 al 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que contienen la tramitación del citado recurso, dada la ineficacia ya descrita, quedando como medio de defensa legal del particular el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, autoridad que indudablemente actúa con mayor imparcialidad y equidad así como proporcionalidad, en virtud de ser un órgano autónomo independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Porrúa, 2ª. Edición, México, 1998.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Porrúa, 15ª Edición, México, 2000.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado teórico practico de los recursos administrativos, Porrúa, 4ª Edición, México, 1999.
- CORTIÑAS PELAEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo I, Porrúa, 2ª Edición, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Porrúa, 4ª Edición, México, 2000.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 40ª Edición, México, 2000.
- GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho Administrativo, Porrúa, 3ª. Edición, México, 2000.
- GONZALES PEREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Porrúa, 3ª Edición, México, 2000.
- GUTIERREZ Y GONZALES, Ernesto, Derecho Administrativo, Porrúa, 1ª Edición, México, 1993.
- MARGAIN MANATOU, Emilio, El recurso administrativo en México, Porrúa, 5ª Edición, México, 1999.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos, Oxford, 4ª Edición, México, 2000.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3er. y 4to. Cursos, Oxford, 3ª. Edición, México, 2000.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, 3ª. Edición, México, 1999.
- SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, Porrúa, 2ª Edición, México, 1999.

-SANCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, Porrúa, 1ª Edición, México, 1997.

-SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Porrúa, 21ª Edición, México, 2000.

LEGISLACIÓN

-CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

-CONSTITUCION POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

-LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

-CODIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

-CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**SRA. MARIA DEL CARMEN RAMÍREZ ROJAS
VS.
DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO URBANO
Y ECOLOGÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC
DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO.
EXPEDIENTE: DJ/128/02-E DGDUE/4560/02-E
RECURSO DE INCONFORMIDAD**

**C. PRIMER SINDICO PROCURADOR
DEL H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC
DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO
PRESENTE**

Sra. Maria del Carmen Ramirez Rojas, promoviendo por mi propio derecho en mi carácter de propietaria del establecimiento denominado "**POLLOS A LA LEÑA**" ubicado en Boulevard Quetzalcoatl esquina con Boulevard Teponaxtli Manzana 41, Lote 1 de la Colonia La Florida, Ciudad Azteca, Ecatepec de Morelos, Estado de México y señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el mismo y autorizando conforme al artículo 234 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México al **C. Victor Martínez Ramirez,** ante Usted con el debido respeto, comparezco y expongo:

Que por medio del presente escrito y con fundamento en los artículos 186 al 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vengo a interponer en tiempo y forma el siguiente:

RECURSO DE INCONFORMIDAD

II.- RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- La resolución de fecha 26 de Septiembre del 2002 emitida respecto del expediente DJ/128/02-E DGDUE /4560/02-E, por el Director General de Desarrollo Urbano y Ecología del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

III.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO PERJUDICADO.- No existe en el presente asunto.

IV.- PRETENSIONES QUE SE DEDUCEN.- Se declare la invalidez de la resolución impugnada, por ser contraria a derecho al violar en mi perjuicio los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como los artículos 95, 136 y 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

TESIS CONT
FALLA DE ORIGEN

V.- FECHA EN QUE SE NOTIFICO O SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO.- Bajo protesta de decir verdad manifiesto a Usted que la resolución que se impugna me fue notificada el día 29 de Enero del 2003.

VI.-LOS HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA IMPUGNACIÓN

1.-En fecha 25 de julio del 2002, me dejaron citatorio con el objeto de que esperara una visita de verificación en mi negocio.

2.-Con fecha 26 de julio del 2002 C.C. Inspectores de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología realizaron una visita de inspección a mi negociación, con numero de orden de inspección y oficio de comisión DGDUE/3531/02-E y acta de visita de inspección 191/02-E, desprendiéndose de la misma que:

".....Al momento de la visita se observan dos contenedores de plástico con capacidad de diecinueve litros mismos que se encuentran vacíos los cuales son utilizados para el almacenamiento de residuos generados....."

Quedando plenamente comprobado que existen los contenedores necesarios para evitar la contaminación con los residuos generados por mi negociación.

Posteriormente en la señalada acta de inspección se hace constar:

".....el visitado nos exhibe equipo recién adquirido siendo este campana de conducción de emisiones para el control de las mismas..."

Quedando plenamente comprobado que existe equipo de campana de conducción de emisiones para el control de las mismas, evitándose así la contaminación ambiental.

Finalmente en la referida acta se menciona:

".....el visitado exhibe permiso de Tesorería Municipal por concepto de puesto semi fijo con giro de pollos al carbón de fecha 14 de junio de 1985, recibo oficial 433088, pago de derecho de vía pública de la subtesorería de ingresos de la Tesorería Municipal con número de folio 303528....."

Quedando plenamente comprobado el pago de las contribuciones a las cuales estoy obligada como propietaria de mi negociación.

Aseveraciones que no fueron debidamente valoradas al momento de emitir la sanción que se impugna, violando en mi perjuicio lo establecido en el artículo 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al no realizarse el adecuado análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.-Con fecha 3 de Septiembre del 2002 me fue brindada mi garantía de audiencia previa, a la cual comparecí a través del C. Víctor Martínez Ramírez, en su carácter de apoderado legal de mi negociación denominada "POLLOS AL CARBÓN", aportándose como medios probatorios diversas fotografías con las cuales se probaba plenamente que el multicitado negocio cuenta con las medidas necesarias para evitar la contaminación ambiental, mismas que no fueron debidamente valoradas, violándose en mi perjuicio lo dispuesto en los artículos 93 y 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

4.-Con fecha 29 de Enero del 2003, me fue notificada la ilegal resolución que se impugna, mediante el presente recurso de inconformidad.

VII.- DISPOSICIONES LEGALES VIOLADAS

Se viola en mi perjuicio los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como el artículo 136 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al emitirse una resolución que carece de una adecuada motivación y fundamentación.

Asimismo se viola en mi perjuicio el artículo 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México al no darse el debido valor probatorio a las aseveraciones que se desprenden del acta de inspección, siendo estas las siguientes:

".....Al momento de la visita se observan dos contenedores de plástico con capacidad de diecinueve litros mismos que se encuentran vacíos los cuales son utilizados para el almacenamiento de residuos generados...."

Quedando plenamente comprobado que existen los contenedores necesarios para evitar la contaminación con los residuos generados por mi negociación.

Señalándose posteriormente en la referida acta de inspección que:

".....el visitado nos exhibe equipo recién adquirido siendo este campana de conducción de emisiones para el control de las mismas...."

Quedando plenamente comprobado que existe equipo de campana de conducción de emisiones para el control de las mismas, evitándose así la contaminación ambiental.

Para finalmente mencionarse:

".....el visitado exhibe permiso de Tesorería Municipal por concepto de puesto semi fijo con giro de pollos al carbón de fecha 14 de junio de 1985, recibo oficial 433088, pago de derecho de vía pública de la subtesorería de ingresos de la Tesorería Municipal con número de folio 303528....."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quedando plenamente comprobado el pago de las contribuciones a las cuales estoy obligada como propietaria de mi negociación.

También fueron violados en mi perjuicio los artículos 93, 95 y 104 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al no darle valor probatorio a las fotografías ofrecidas en mi garantía de audiencia previa, las cuales fueron debidamente ofrecidas y admitidas, pero no valoradas, transgrediéndose el análisis de las pruebas y las reglas de la lógica y la sana crítica, dejándome en completo estado de indefensión.

Y no obstante todas estas violaciones, la autoridad me impone una sanción económica sin respetar el contenido del artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual establece:

Artículo 137.- Cuando se impongan sanciones administrativas, excepto las que sean fijas, la motivación de la resolución considerada las siguientes circunstancias:

I.- La gravedad de la infracción en que se incurra; siendo que en el caso concreto no se esta causando ningún daño a las personas o al ambiente, por la razones ya aducidas.

II.-Los antecedentes del infractor; siendo que en el caso concreto no existe ningún antecedente de que haya violado las disposiciones ambientales o haya sido parte en algún procedimiento administrativo.

III.-Las condiciones económicas del infractor; siendo que en el caso concreto no se llevo a cabo ningún ESTUDIO SOCIOECONÓMICO sobre mi situación actual y no se considero que soy una mujer viuda de setenta y tres años de edad, cuya única fuente de ingresos es el mencionado negocio, el cual ocasionalmente abro debido a que mi estado físico no me permite desplazarme con facilidad, circunstancias todas ellas que no fueron tomadas en cuenta al imponerse una ilegal multa de cien días de salario mínimo general vigente en el área geográfica equivalentes a \$4,215.00 (cuatro mil doscientos quince pesos, cero centavos MN.).

IV.-La reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones; siendo que no soy reincidente, toda vez que nunca he sido sancionada por contravenir las disposiciones en materia ambiental del Código Administrativo.

V.-El monto del beneficio, daño o perjuicio económico; derivado del incumplimiento de obligaciones si lo hubiere; siendo que en el caso concreto no existe beneficio alguno de mi parte, debido a que pago la recolección de los residuos sólidos que se generan en mi negociación, además de cubrir todas y cada una de las contribuciones a las cuales estoy obligada con la Tesorería

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Municipal, lo cual quedo plenamente comprobado en el acta de inspección de donde se desprende la siguiente manifestación:

".....el visitado exhibe permiso de Tesorería Municipal por concepto de puesto semi fijo con giro de pollos al carbón de fecha 14 de junio de 1985, recibo oficial 433088, pago de derecho de via publica de la subtesoreria de ingresos de la Tesorería Municipal con numero de folio 303528....."

VIII.- LAS PRUEBAS QUE SE OFREZCAN.

Con fundamento en los artículos 32 y 33 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ofrezco de mi parte las siguientes pruebas:

1.-LA DOCUMENTAL PÚBLICA.- Consistente en la copia certificada de mi acta de nacimiento, con la cual se prueba que soy una mujer de setenta y tres años de edad.

2.-LAS DOCUMENTALES PÚBLICAS.- Consistentes en todos los documentos expedidos por la autoridad administrativa y que obran en el citado expediente, con las cuales pruebo todo lo referido en mi escrito de inconformidad.

3.-LAS FOTOGRAFÍAS.- Que obran en los autos del expediente al rubro citado, con las cuales pruebo que mi negociación cumple con todos y cada uno de los requisitos en materia ambiental, toda vez que no se causa ningún daño ecológico.

4.- LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.- En todo lo que favorezca a mis intereses.

5.-LA PRESUNCIONAL.- En su doble aspecto legal y humano en los mismos términos que la anterior.

IX.- LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.- Desde este momento solicito la suspensión del acto que se impugna a efecto de que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran en tanto concluye el presente procedimiento administrativo.

Por lo antes expuesto;

A USTED PRIMER SINDICO PROCURADOR, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentada con la personalidad que ostento interponiendo en tiempo y forma el presente recurso de inconformidad.

SEGUNDO.- Admitir el presente recurso de inconformidad decretando la suspensión del acto que se impugna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TERCERO.- Previos los tramites de ley, emitir resolución que decrete la invalidez del acto que se impugna.

PROTESTO LO NECESARIO

**C. MARIA DEL CARMEN RAMÍREZ ROJAS
PROPIETARIA DEL NEGOCIO DENOMINADO
"POLLOS A LA LEÑA".**