



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**



**"LA FALTA DE ARTÍCULO EXPRESO PARA EMITIR  
RESOLUCIÓN EN UN TIEMPO DETERMINADO EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 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 :**

**EDGAR HERNÁN NÚNEZ PÉREZ**

**ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA**



**ACATLÁN EDO. DE MÉXICO**

**FEBRERO DEL 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MI ESPOSA POR SU APOYO Y COMPRENSION  
A MI HIJA FRIDA Y AL QUE ME BENDECIRA CON SU LLEGADA.**

**A MIS PADRES POR SU GUIA EN LA VIDA.**

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE VIDA Y TRABAJO.**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPITULO 1.

### EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.....	4
1.1.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ACTO JURÍDICO.....	10
1.1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	14
1.2. EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, SUSTENTO JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	23
1.3. IMPORTANCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO; COMO FUENTE GENERADORA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	32
1.4. EL OBJETO DE LA EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	34
1.4.1. LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. ....	36

## CAPITULO 2.

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

2.1 LA AUSENCIA DE ARTICULO EXPRESO PARA OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A QUE RESUELVA EN UN TIEMPO DETERMINADO, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LA NORMA SUPREMA.....	42
--	----

2.1.2 CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU CLASIFICACIÓN DOCTRINAL.....	50
2.1.3 LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	61
2.2 LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. OFICIOSA Y A PETICIÓN DE PARTE.....	66
2.2.2. EFECTOS DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	70
2.3. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	72
2.4 LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO.....	76
2.4.1. CONCEPTO DE PRUEBA.....	78
2.4.2. LOS MEDIOS DE PRUEBA.....	79

### **CAPITULO 3**

#### **LA CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS VACÍOS LEGALES.**

3.1. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	82
3.1.2 LA TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCEDIMIENTO (DESISTIMIENTO Y RENUNCIA).....	85
3.1.3 LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	88

3.1.4. LA AUSENCIA DE ARTÍCULO EXPRESO, QUE SEÑALE UN TÉRMINO PARA QUE SE OBLIGUE A LA AUTORIDAD A EMITIR RESOLUCIÓN DEFINITIVA.....	95
3.2. LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA, CONCEPTO Y SU IMPORTANCIA.....	101
3.2.1. LA AUSENCIA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA, COMO FORMA DE EXTINCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	104

#### **CAPITULO 4.**

**PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, RESPECTO A LA FALTA DE ARTICULO EXPRESO PARA EMITIR RESOLUCIÓN EN UN TIEMPO DETERMINADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

4.1. PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA SEÑALAR UN TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA RESOLUCIÓN EXPRESA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	107
4.2 CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	113

## INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de Tesis, se deriva del estudio al Procedimiento Administrativo del Estado de México, así como por él haber tenido contacto con el procedimiento administrativo; de ahí surge la inquietud de hacer un análisis teórico-práctico y propositivo a este procedimiento, normatividad contenida el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; al realizar un estudio a fondo de la norma procesal en comento, advertí errores en la forma de regular dicho procedimiento administrativo; tales deficiencias son: La *no prescripción de los procedimientos administrativos* y en este tenor de ideas, *la imposibilidad jurídica de exigir que la autoridad administrativa resuelva un procedimiento administrativo en un tiempo determinado*, resultando las anteriores, una desobediencia clara a las garantías de legalidad, de impartición de justicia pronta y expedita, consagradas en el artículo 17 Constitucional.

Las transgresiones mencionadas en el párrafo anterior (siendo estas un conjunto de principios a los que deben ajustarse todos los actos, procesos y procedimientos de todos los poderes del Estado), constituyen una discrepancia entre lo obligado a observar por la norma suprema y lo omitido por la norma secundaria y no solo nos referimos a un omisión de observancia, sino al no precisar los mecanismos necesarios para hacerlos valer en el procedimiento. Y si concatenamos las deficiencias antes mencionadas (la no prescripción de los procedimientos administrativos y la imposibilidad jurídica de exigir que la autoridad administrativa resuelva en el procedimiento administrativo en un tiempo determinado), con los derechos constitucionales a que nos hemos referido con

anterioridad, concluimos la existencia de la violación a la norma suprema de nuestro país, es decir, la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, consagradas en el artículo 17 Constitucional. Por lo que la falta de norma que regule los vacíos antes precisados y que son objeto de nuestro trabajo terminal; serán la situación planteada en el cuerpo del presente trabajo, y que se describirán durante el desarrollo del análisis del procedimiento administrativo en sus distintas etapas procesales y resolutivas, ya que el multicitado ordenamiento contiene normas imperfectas, y no basta que sean declarativas, sino también deben ser vinculatorias.

Así como parte del objeto del presente trabajo, será el de señalar la falta de término expreso y como solución al problema planteado, será a través de la propuesta de adicionar un artículo a la norma en estudio, para que se pueda obligar a la autoridad administrativa a emitir resolución definitiva que ponga fin al procedimiento, a efecto de estar en posibilidades de impugnar o quedar de conformidad con la misma; de otra manera el gobernado se encontrará en un estado total de indefensión y de incertidumbre acerca de este procedimiento instaurado en su contra, por no estar previstos los instrumentos legales necesarios para obligar a la autoridad a que emita la resolución correspondiente. Y la otra propuesta será modificar el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aumentando con un precepto que obligue a la autoridad administrativa a que resuelva en un plazo no mayor de diez días hábiles, una vez que se hayan integrado todos los elementos del procedimiento, (comparecencias, pruebas, desahogo de estas, documentales, etc.) y el expediente sea turnado para su resolución.

Con las citadas propuestas señaladas en los párrafos precedentes, serán subsanadas las deficiencias encontradas en la citada norma, pues como toda obra

humana tiene aciertos y errores, y así serán tomados como tales; pero partiendo de un buen criterio, la doctrina y la realidad.

# **CAPITULO 1.**

## **EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

La importancia de hablar del acto administrativo en el presente trabajo terminal, es por la trascendencia de las consecuencias jurídicas que le produce al gobernado, es decir, si la autoridad administrativa emite un acto administrativo; al gobernado, le podrá afectar de una manera directa o indirecta a sus derechos, bienes o posesiones y del cual es necesario conocer su estructura, contenido y alcances legales para que pueda ser combatido en la vía procesal idónea cuando transgredan o vulneren sus derechos. Por lo tanto, si una vez emitido el acto y si el gobernado resulta afectado en su esfera jurídica, podrá impugnarlo vía procedimiento administrativo ó quedar conforme según sea el caso, ya que si bien es cierto, la mayoría de los actos administrativos por sus características que son de tipo ejecutorios y también lo es que no caducan.

Analizando los elementos comunes de lo que es un acto administrativo, encontramos en común algunos, como son la reglamentación jurídica o el conjunto de disposiciones legales previas, el hecho o la motivación, la voluntad del actor o la actitud unilateral del funcionario que emite, el imperio; y las finalidades de la mayoría de los actos administrativos como la creación, modificación la transmisión, la declaración o extinción de derechos y obligaciones.

Una vez recopilados los distintos elementos del acto administrativo (arriba señalados), podemos entender cual es el sentido de algunas definiciones que nos sirven de referencia para confrontarlo con la definición que nos señala el Código de Procedimientos Administrativos; previo análisis de estas. El hablar del acto administrativo, no significa que se pierda de vista su esencia que es un acto jurídico emitido por una autoridad de carácter administrativa. Y que a título personal discrepamos de la idea de que se "clasifiquen" los actos jurídicos como "actos administrativos", porque en un futuro nos encontraremos con que hay actos mercantiles, actos penales, actos laborales y sólo tomaremos como referencia práctica por darle ese tratamiento al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Como una noción del concepto de acto administrativo, además de ser una actividad de la administración pública, es que el acto recaerá en el ámbito público o privado según sea el caso sin referirnos a su fin u objeto de este. Respecto a los elementos antes señalados; se resume en un acto de la administración pública de carácter unilateral, por lo que sí tomamos como referencia la definición del maestro Miguel Acosta Romero **"El Acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara, o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Pág. 817.

Esta definición del maestro Acosta Romero, nos servirá de referencia, por englobar la mayoría de los elementos del acto administrativo, que a juicio de estos contempla el acto administrativo; ya que todos refieren al acto administrativo como un acto externo de voluntad del titular de un órgano de la administración pública, por lo que como primer elemento de un concepto es válido, pero no deja de ser un acto jurídico de carácter administrativo. Ahora respecto al contenido de esta exteriorización de la voluntad del funcionario podemos señalar la importancia del origen del acto, contenido, objeto o fin de este, (que es lo que realmente interesa); ya que sí un funcionario público con facultades señaladas previamente en la ley emite un acto jurídico, es decir, exterioriza su voluntad a través de la documental pública idónea felicitando a los trabajadores por su día, quizás no tenga una gran trascendencia jurídica, pero si ese acto jurídico emanado del funcionario público designa a otro funcionario, será bilateral al momento que la persona a la que se envió conteste en sentido afirmativo o negativo, lo que resulta desde un punto de vista subjetivo la expresión de la ley a través de la persona que tiene facultades para realizarlo, esto es, el funcionario decide ejercer una facultad prevista por la ley en ejercicio de sus facultades exteriorizándola con el objeto de crear, modificar extinguir, otorgar o declarar una situación jurídica.

Una vez exteriorizada la decisión y la voluntad del funcionario que seguramente tendrá facultades legales para ello, tendrá como características principales la ejecución y un término para ser impugnado así como la ejecutoria del mismo. Es de señalar estas características tan importantes del acto administrativo, por ser de suma importancia para el presente estudio, al encontrarnos con su objeto o fin el de crear, modificar extinguir, derechos y obligaciones a una persona

determinada o a un núcleo específico de personas físicas o jurídicas (morales); lo que serán de carácter obligatorio para ese sector afectado.

Por lo que habrá que señalar que si el acto administrativo tiene estas características como la ejecutividad y la ejecutoriedad, hasta donde puede resultar perjudicial para el ciudadano cuando resulta desfavorable y no exista caducidad del acto, ni mucho menos prescripción del mismo, por según ser de interés público; de lo cual disiento.

Ahora bien, como sabemos la mayoría de los actos administrativos son impugnables ante la misma autoridad administrativa o ante los Tribunales Administrativos, también es de señalar que la misma autoridad administrativa tiene el imperio de hacerlos valer, es decir, los puede hacer valer de una forma coactiva sin necesidad de acudir a los tribunales judiciales para ejecutarlos; y siguiendo este orden de ideas no hay que olvidar que no todos los actos serán de carácter obligatorio como los llamados actos de gobierno, los nombramientos administrativos, o los actos de carácter declarativos como un acta de nacimiento, de defunción, algunas circulares de carácter interno, etcétera. Asimismo los de carácter constitutivos a personas determinadas a las cuales les crea un nuevo derecho que antes no existía cuando no afecte a un tercero o haya sido resultado de un concurso o de diferentes posturas de algunos participantes de este.

En cuanto a la ejecutoriedad de los actos administrativos habrá que hacer la observación de que sí bien es cierto que los puede hacer cumplir la autoridad a través de su facultad de imperio como autoridad administrativa, esta deberá observar los tiempos legales para que el ciudadano, grupo de personas físicas o

morales puedan impugnar los mismos; y por ende no admitan recurso alguno y hayan vencido a favor de la autoridad los lapsos de caducidad que la ley prevea para el caso, pero es importante hacer mención que también existen actos de autoridad que no admitirán impugnación como la expulsión de un extranjero del territorio nacional según se lee en el artículo 33 Constitucional, un acto de gobierno, un acta de defunción, de nacimiento como excepción a la regla.

En cuanto al contenido de nuestro trabajo terminal, es preciso señalar la conceptualización que hace la norma procesal, siendo este el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual en su Artículo primero, párrafo tercero que a la letra dice:

**"Artículo 1.-** Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Salvo disposición expresa en contrario, el presente ordenamiento no es aplicable a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, a la Universidad Autónoma del Estado de México, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, a los consejos tutelares de menores, a las materias laboral y electoral, ni a los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales."

**Para efectos de este Código, se entiende por:**

**I. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;**

II. Procedimiento administrativo, 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.<sup>2</sup>

Al analizar este concepto que emana del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, encontramos sólo algunos elementos de lo que es un acto administrativo, una definición simple, basada en el concepto que nos refiere el maestro Acosta Romero, lo cual nos llama la atención, el hecho que una ley procesal nos defina un concepto de lo que es un “acto administrativo” no siendo esa su función principal.

---

<sup>2</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA,

### **1.1.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ACTO JURÍDICO.**

Cuando una autoridad administrativa emite un acto jurídico o realiza un acto de autoridad y afecta al gobernado, es necesario que sea totalmente apegado a los principios legales de fundamentación y motivación. Ya que si no los cumple nos enfrentamos a una violación al derecho constitucional, "garantía de seguridad jurídica", al afectar de una forma directa los derechos y posesiones del afectado; y si el acto administrativo produjo consecuencias jurídicas dentro de la esfera del gobernado, y este no ha sido resuelto o simplemente la autoridad administrativa emisora no lo hace ejecutable, es decir, si emite resolución de carácter administrativa y no la ejecuta, o si suspende temporalmente una obra de construcción y no resuelve de forma definitiva si la suspensión determinando si es temporal o definitiva; queda el gobernado en un estado de incertidumbre respecto a su situación jurídica de ese acto de autoridad (administrativo). Por lo que es imperante hacer un estudio de los actos administrativos que la autoridad emite y deja de pronunciarse sobre estos, para estar en posibilidades de defendernos de ellos.

Toda acción de una persona conferida de autoridad, y que realiza una "acción" que afecta a un gobernado en su persona, derechos o bienes se denomina acto jurídico. Los actos emitidos "por la autoridad," (así mismo podemos entender que la autoridad emite circulares, decretos, oficios, actas oficiales etcétera), estarán afectando a las personas que se encuentren en este supuesto o a la persona determinada a la que este fuese dirigido. Por tanto nos encontramos ante lo que se denomina un acto jurídico de naturaleza administrativa, cumpliendo con el elemento

principal, siendo el de crear, transmitir, extinguir o modificar una situación jurídica anterior a la emisión de este.

El presente estudio del acto jurídico emitido por una autoridad, permite precisar lo que es un acto jurídico de carácter administrativo. Toda acción de imperio necesariamente es un acto jurídico, el denominar acto administrativo resulta en una mera distinción doctrinal que sólo sirve para "distinguirlo de los otros actos jurídicos". Ahora bien, si partimos de una clasificación meramente teórica podemos señalar que el acto jurídico su consecuencia inmediata es la creación, extinción, modificación o transmisión de derechos y obligaciones; pudiendo ser bilaterales unilaterales en su emisión, así un acto jurídico de una autoridad como lo es un decreto y afectará necesariamente a un sector determinado de la sociedad, una o varias personas determinadas o determinables a quien va dirigido. Cabe señalar en cuanto a los actos jurídicos emitidos por una autoridad administrativa, es importante precisar que no todos producen consecuencias de derecho; tal y como una felicitación a un funcionario público, un acto gobierno no necesariamente tendrá efectos jurídicos sobre de quien o quienes recaerán, (sí bien es cierto, todos los actos son emitidos por la autoridad administrativa), por lo que los excluimos de este estudio; siempre y cuando no afecten las garantías individuales de en quienes recaen.

La importancia de hacer un análisis del acto administrativo, deriva de la clasificación dada por la ley administrativa de la cual da origen al presente trabajo de tesis, al plantear esta figura jurídica, el acto administrativo; dándonos una primera impresión, si existe acto administrativo, posteriormente existirá el acto penal, acto mercantil, etcétera. Porque, si analizamos que por principio el acto

administrativo no es mas que un acto jurídico que lo emite una autoridad administrativa y así como los anteriores mencionados son actos jurídicos independientemente del área del derecho de que se trate, independientemente que el derecho es uno y se haga de este una división doctrinal para su mejor estudio.

Si el acto jurídico sólo importa al derecho y para ello existen tratados sobre su naturaleza de los elementos que debe de cubrir para que sea considerado como tal, es importante hacer notar que las teorías sobre el acto jurídico enfocadas al área civil, y muchas de ellas de carácter contractual. Al trasladarlas al área administrativa con toda la diversidad de elementos y características podemos precisar que esta rama del derecho aumenta esta diversidad de factores como que es emitido por autoridad administrativa, organismo público descentralizado, autoridades ejecutivas de la federación, estados, municipios, organismos auxiliares de carácter estatal etcétera; se enriquecen los elementos y con esta justificación el legislador y algunos tratadistas "aumentan la figura jurídica del acto jurídico".

El acto administrativo necesariamente será un acto jurídico emitido por una autoridad, lo cual no asegura su total legitimidad, si analizamos que este acto jurídico puede estar viciado en su origen, su objeto y su fin, por que si este acto lo emite, lo ejecuta o lo ejercita una persona física no facultada por la ley para ello; este accionar necesariamente traerá consecuencias jurídicas para el emisor y el receptor de esta acción, por lo cual el acto jurídico será nulo de pleno derecho y el gobernado o persona afectada tendrá la facultad de hacer valer esta nulidad y revocar el acto jurídico, como consecuencia lógica sus derechos, bienes o persona dejarán de ser afectadas por este.

Por lo que si bien es cierto, que la mayoría de los actos jurídicos emitidos por autoridad, son considerados actos administrativos por ser emitidos por autoridades netamente administrativas, sólo podemos entenderlos como una clasificación; y que no estamos totalmente de acuerdo con la clasificación, por ser demasiado genérica esa distinción en su conceptualización, la respetaremos por ser parte del lenguaje de las leyes administrativas.

### **1.1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Una vez definido el acto administrativo, es necesario desentrañarlo en cuanto a sus elementos, no obstante, ya haberlos señalado en el punto anterior; retomando el concepto que nos da la norma procesal, de ser un Acto unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las dependencias del Poder ejecutivo del Estado, de los municipios y de los Organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, teniendo por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica. Es necesario complementar con mas elementos como son el ejercicio de sus facultades, que sea fundado y motivado, el imperio de autoridad, es decir, que sea ejecutable, que tenga un fin y un objeto determinable (no obstante que exista la motivación del acto).

Cuando nos referimos a un acto unilateral de voluntad, hay que analizar lo realizado por el funcionario que lo lleva a cabo, es decir, lo que lo mueve a emitir dicho acto. Al momento de la emisión del acto jurídico, este debe exteriorizar su voluntad y de ser posible plasmarlo en un documento el cual deberá firmarlo y comunicarlo a quien vaya dirigido para que pueda ser apreciado; visto en este sentido, debemos pensar que el acto emitido deberá ser lo suficientemente motivado y previamente establecido en una norma o reglamento, para que éste, en pleno ejercicio de sus funciones pueda emitirlo. Ahora bien en cuanto a la individualidad del emisor, (por que no se puede señalar de una forma simple que un solo funcionario lo emita), existen algunos actos que se toman de forma colegiada, tales y como una determinación de cabildo, mismo que se toma a través de los integrantes de éste (síndicos y

regidores), e incluso la creación de una ley será de una forma colectiva al conjugarse las voluntades de una multiplicidad de funcionarios con facultad prevista para la emisión de dicho acto jurídico (una ley). Y respecto al receptor del acto jurídico, será de carácter personalísimo y sobre todo a persona determinada o al menos determinable basada en los datos que tenga la autoridad administrativa para que pueda emitir dicho acto, o al menos realizar los actos previos de indagación para contar con los elementos suficientes para generarle un acto de molestia al gobernado.

Para poder desmenuzar al acto administrativo, debemos señalar y precisar los elementos que conforman dicho acto, como lo son: **sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma y oportunidad o mérito.**<sup>3</sup>

Los elementos que conforman el acto administrativo podemos agruparlos en dos categorías como elementos de fondo y forma; en el primero se incluye el sujeto y forma y en los segundos voluntad, objeto, motivo, fin, o finalidades y oportunidad o mérito.

En cuanto al primer elemento del acto administrativo cabe señalar que el *sujeto* es el órgano que en representación del Estado, formula la declaración de voluntad. Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo (Si no se fija la competencia el órgano es inexistente). La competencia es la cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un acto. Así el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos

---

<sup>3</sup> Margáin Manautou Emilio, De lo Contencioso Administrativo, Pág. 37.

administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura. De aquí que concluyamos que la competencia corresponda al órgano, más no a la persona titular de la función. El artículo 16 constitucional se refiere a la autoridad competente como sujeto del acto; (tema que abundaremos con posterioridad), y retomando lo anterior, es necesario precisar que el sujeto emisor del acto administrativo, es una persona física que sólo cumple los cometidos de una ley; no puede ir mas allá, ya que si lo hace incurrirá en responsabilidad, por que el acto sea por un exceso en sus funciones encomendadas ó por ejercer algunas que no le corresponden de acuerdo con su investidura o realizando actos de omisión, es decir no ejerciendo esas facultades cuando debe de hacerlas en lugar y tiempo específico.

Es necesario abundar mas en cuanto al sujeto, pero no desde el punto de vista de la persona física que emite tal acto, sino a la función pública que realiza desde un punto de vista objetivo, refiriéndonos especialmente en tanto a la materia administrativa, a la competencia y a las funciones a desarrollar, debiendo observar los ámbitos de territorio, objetivo y funcionalidad, ya que la emisión de acto por el funcionario debe ser de acuerdo a las funciones atribuidas por una ley o reglamento que tiene encomendado hacerlo valer, la funcionalidad se debe referir, a la distribución del acto de acuerdo a la jerarquía de leyes, es decir, con su acto emitido no deberá invadir otras esferas de otros organismos públicos y sobretodo ejercer su función en la zona o lugar en que esa ley surte efectos, porque no es concebible que un funcionario del Distrito

Federal quiera emitir actos administrativos que vulneren los derechos de los habitantes del Estado de México.

Otro elemento que conforman al acto administrativo, es la *forma* siendo esta la materialización del acto, siendo el modo de la expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en acto físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. Siendo esta una de los elementos esenciales, ya que la mayoría de actos administrativos deben estar sustentados en algo material, sin olvidar que muchos actos requieren la solemnidad de ser por escrito, así como también existen actos realizados por los funcionarios investidos de autoridad que no dejan constancia de los actos que llevan a cabo, y que en muchos de los casos resultan violatorios de la norma jurídica, como la omisión de hacer valer un reglamento o ver una comisión de una infracción a la norma y no hacer lo conducente por sancionar al infractor, por ejemplo, el ver a un conductor pasarse un alto, y el patrullero hacer caso omiso de esto, cuando de acuerdo a sus facultades puede detenerlo y sancionarlo por su conducta antijurídica.

Reiterando, en la forma es necesario precisar que no obstante la mayoría de los actos administrativos se deben plasmar por escrito, para poder obtener una prueba gráfica del acto de molestia que le fue inferido al gobernado, de tal forma que debe siempre observarse lo previsto por el párrafo primero del artículo 16 Constitucional el cual señala claramente que todo acto de molestia deberá ser por escrito, fundado y motivado por la autoridad competente. Reiterando en esto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo séptimo señala que todas las actuaciones

deberán ser por escrito y que cuando una diligencia se practique en forma oral se deberá documentar inmediatamente a su desarrollo. De igual forma señala que se pueden utilizar impresos que estén legalmente autorizados para esos fines.

Ahora bien, el hecho de autorizar impresos o formatos (machotes) para realizar los actos de molestia resulta un tanto inexacto para esos fines, ya que pueden caer en la generalidad, y dejar de ser precisos.

En cuanto a la forma tenemos los elementos que nos habla de la voluntad, para comenzar el análisis de la figura de la voluntad, es necesario entender que la voluntad, es un elemento esencial del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Sin embargo, el hablar de voluntad en materia administrativa puede ser una incorrección, por que el órgano como tal no la tiene. Si la causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el funcionario o titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello es un elemento del mismo la declaración de la voluntad. Ella debe de estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

El proceso volitivo del funcionario titular del órgano administrativo se compone de tres fases: la determinación, declaración y ejecución. La

determinación es la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacer esa necesidad; para determinar la conducta que se debe de seguir, esta se exterioriza, a través de una declaración escrita (es la ideal), y después se ejecuta y las cuales deben de estar libres de todo vicio de la voluntad (violencia, dolo o mala fe).

El *Objeto*, se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto del acto jurídico y sirve para distinguir un acto del otro: multa, concesión, requisa, etc. "es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en tal forma que el objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria, es decir, el objeto es la cosa la actividad la realización, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente, lo que resulta de su contenido, todo aquello que puede formar objeto de relaciones de derecho público pueden serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría a la que pertenece"<sup>44</sup>

Entonces el objeto debe de ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, modos y condiciones.

---

<sup>44</sup>Diez, María Manuel EL ACTO ADMINISTRATIVO, Pág. 117.

*El Motivo* del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto. La motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar los actos

Debe existir siempre, como elemento del acto administrativo, una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta "¿por qué?". El artículo 16 Constitucional previene: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".<sup>5</sup>

En cuanto a la *Finalidad* el acto administrativo debe de tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública; de ese modo el administrador sólo puede perseguir un fin de interés público, no una finalidad extraña a la que marca la ley, mas no otro fin distinto de aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen. Aun cuando el acto sea correcto en apariencia, si la administración no persigue el fin que es debido, la doctrina señala que el acto adolece del vicio de "desvío de poder" y así se llega hasta la propia intimidad del acto, se aparta de la finalidad, su conducta es antijurídica puesto que sólo tenía el poder de realizar la facultad prevista por la ley.

El desvío de poder, es el hecho del agente administrativo que, realizan un acto de su competencia, y respetando las formas estas por la legislación abusa

---

<sup>5</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Pág. 12.

del poder y lo utiliza para fines distintos de aquellos que le ha sido conferido. La desviación de es un abuso de mandato, un abuso de Derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han conferido. La teoría de la desviación de poder es la defensa moralidad administrativa.

*Oportunidad o mérito*, se le ha considerado como parte de los elementos del acto administrativo, debido al mérito como la adecuación necesaria de los medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate. También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo: es decir, su adaptación a la conveniencia y la obtención del fin específico con la emanación del acto con el que se pretende obtener dicho fin.

Por una apreciación errónea de los hechos en relación con los fines que la ley se ha propuesto, el acto carecerá de idoneidad, aún cuando no sea contrario a la ley. El elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados, con una competencia discrecional, en que la administración necesita señalar qué debe hacerse, cómo y cuándo debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias produce vicio del mérito, el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que éste elemento sea exclusivo de ellos.

Tomando en cuenta lo que el maestro Gabino Fraga señala: "Una determinación administrativa ajustada a derecho puede producir las mas injustas

situaciones, si se dicta en un momento inoportuno; se debe apreciar si existieron las circunstancias factibles exigidas para la realización del acto, la suficiencia, adecuación y justicia del mismo, en congruencia con el fin específico que la emanación del acto se pretenda obtener.

Para aclarar un poco estos conceptos debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben de guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad, la conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad, y refiriéndose al poder discrecional de la administración pública, deja a ésta la libre apreciación de la oportunidad de emplearlos, de tal manera que ella debe de calificar si actúa o se abstiene, esa apreciación es la oportunidad debe entenderse limitada por la finalidad de la ley en que la facultad está concedida. Pudiendo ser acto meritorio, pero con el tiempo, resultaría inútil o ineficaz, y entonces aparecerá enlazado en acto con la figura de la revocación.<sup>6</sup>

Lo que resulta en una gran cantidad de casos en que sólo se les instrumenta un procedimiento jurídico en su contra, con el fin de presionarlos para que se regularicen y nunca se concluyen, es decir no emiten la conclusión del asunto, y se termina por archivar una gran cantidad de expedientes sin conclusión, resultando una gran pérdida de recursos administrativos y un esfuerzo humano para que todo llegue a un arreglo político.

---

<sup>6</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Págs. 223 y 529.

## **1.2. EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, SUSTENTO JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Todo acto jurídico que emite una autoridad administrativa debe de estar fundado y motivado, es decir, el acto de molestia que emite la autoridad debe de sustentarse en normas previamente establecidas y sobre todo que exprese la causa que lo origina. Es necesario que el funcionario público en ejercicio de las atribuciones que le otorga la norma, las ejerza con pleno conocimiento de causa, así como saber que la emisión de ese acto jurídico (administrativo) necesariamente producirá consecuencias de derecho y alterará la esfera jurídica a quien va dirigido dicho acto.

Ahora bien, respecto a este punto tan delicado, que es la emisión del acto administrativo, la ley suprema de nuestro país, tutela dicha emisión, siendo el objetivo principal proteger al sujeto pasivo del acto de abusos de poder e injusticias de parte de la autoridad emisora. El artículo 16 Constitucional en su párrafo primero señala claramente lo siguiente:

**“Artículo 16. 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.”<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2002.

Este primer párrafo del artículo 16 constitucional nos señala un claro principio de seguridad jurídica en cuanto a las actuaciones de una autoridad, siendo una garantía constitucional clasificada o denominada de seguridad jurídica. Mismo obligatoriedad que señala el precepto constitucional, es una forma de auto limitación que la misma autoridad encuentra en la carta magna, lo que podemos entender que la autoridad administrativa sólo puede actuar de acuerdo con la ley, por eso una presunción de legalidad de los actos por ella realizados, presunción que se deriva del encargo de velar por los intereses públicos y que admite prueba en contrario. Como consecuencia de ello, existe la ejecutoriedad de los actos administrativos y la acción de oficio, que es un poder revestido de privilegios.

Para verificar acerca de la legalidad en el actuar de una autoridad administrativa existen los tribunales de jurisdicción especializada.

"Mientras mejor estructurado se encuentre ese sistema de garantías, más estará inserto el estado dentro del Derecho y el hombre vivirá con más libertad, someter a la administración a la ley es someterla al derecho y, por lo mismo, servir a la defensa de la libertad.

Ellos son los ingredientes en la composición del citado régimen administrativo; prerrogativa y garantías. En los platillos de la balanza se encuentra respectivamente, la autoridad y la libertad. Un justo equilibrio conduce a una buena administración pública. El estado de derecho se armoniza con el intervencionismo de la administración.

En conclusión, el régimen administrativo robustece legalmente la posición del particular, establece una justicia independiente y especializada e igualmente encauza normativamente a la organización y la actuación administrativa, dentro del profundo respeto a la dignidad personal.

Debemos agregar que, en la actualidad, se busca el modo de asegurar a la administración la utilización de los medios necesarios para cumplir con sus fines; no se trata de someter a la administración al Derecho, sino también someterla a un derecho que le permita plenamente cumplir su misión de interés general<sup>8</sup>.

En consecuencia cuando el acto administrativo vaya dirigido a particulares y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados (los señalados constitucionalmente), deberá reunir los siguientes requisitos.

- a) Ser emanado por autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la función y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme ha los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación, la autoridad debe de señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.
- e)

---

<sup>8</sup> TORO OLIVERA Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Págs. 74, 84-85.

En materia administrativa, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 128 señala los requisitos que deberá contener el acta de visita (acto administrativo posible generador de un procedimiento administrativo).

**“Artículo 128.-** 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.
- 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 acto 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.<sup>9</sup>

En este precepto se señala los requisitos de que debe esta debidamente fundado y motivado el acto correspondiente, así como delimitar el objeto de la emisión del acto de molestia, la competencia como requisito o elemento.

Lo anterior (la fundamentación y la motivación), son requisitos constitucionales que deben cumplir todo acto de autoridad que vaya dirigido a un particular, y todas las leyes administrativas tendrán que prever su cumplimiento. De donde estimamos que es superfluo que una ley supletoria como lo es el Código de Procedimientos administrativos del Estado de México, insista en el cumplimiento de esas garantías; por lo que queda la duda, ¿da origen a una nulidad de actuaciones o tratándose de garantías de legalidad debe proceder el amparo?

No obstante lo anterior, es importante tomar en cuenta el criterio jurisprudencial, ya que no sólo debe de estar fundado y motivado el acto, también es necesario que el acto sea congruente, en su contenido, para esto, se debe relacionar lo verificado o inspeccionado, con el precepto legal que encuadre con el supuesto normativo; porque no basta invocar una serie de preceptos legales que pudiesen tener relación con lo que se pretende verificar; sino debe encuadrar perfectamente el hecho jurídico a verificar con el supuesto jurídico que marca el precepto de la ley o reglamento que se invoca. Asimismo es imperante hacer hincapié en cuanto al objeto del acto de molestia, ya que este, se identifica con el

---

<sup>9</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto del acto jurídico y sirve para distinguir un acto del otro: multa, concesión, requisa, etc.

En relación a este tema la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribo por considerar que nos permiten tener un panorama mas preciso:

**"1.- "ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS."**

Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 244/88. Autobuses San Matías Tlalancaleca, S.A. de C. V. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Pág. 334.

## **“2.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**

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

### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 35/94. Reinaldo Pineda Pineda. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.<sup>11</sup>

## **3.- “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.”**

Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para

---

<sup>11</sup> Fuente: Gaceta del semanario Judicial de la Federación, Pág. 334

defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

#### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 62/94. Efrén Valente Sánchez. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.

Amparo directo 35/94. Reinaldo Pineda Pineda. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Sexta Parte, Tesis de Jurisprudencia número 27, Pág. 51.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Fuente: Gaceta del semanario Judicial de la Federación, Pág. 83

### **1.3. IMPORTANCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO; COMO FUENTE GENERADORA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La administración pública, cuando actúa sujeta al derecho administrativo puede, para satisfacer sus intereses, dictar decisiones que, sin previa homologación judicial, sean obligatorias y ejecutivas; legitimarán la actuación material de la administración, sin que los jueces civiles puedan interferirla por cualquiera de los medios que arbitra el derecho común frente a los particulares. En tanto, no sea privado de efecto (el gobernado), el acto legitimador por la propia administración pública o por los tribunales, desplegará su eficacia normal. Si la actuación material no estuviera legitimada por acto alguno, desaparecería la prerrogativa, y frente a ella podrían utilizarse los interdictos y cualquiera otra acción admitida por el ordenamiento común.

La legislación vigente en el Estado de México, en su artículo 140 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, nos señala claramente la propia fuerza ejecutiva del mismo acto administrativo; haciendo hincapié en que se hará a través de sus propios medios, por ello es imperante tener claramente este concepto de la ejecutoriedad implícita del acto administrativo, porque esto es lo que le da autonomía al derecho administrativo en cuanto a sus determinaciones y por ello, puede ser generador de un procedimiento administrativo con autonomía propia.

Teniendo claro este concepto fundamental, señalaremos que el mismo ordenamiento jurídico en su primer artículo señala que las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el procedimiento administrativo ante las autoridades ejecutivas y dependientes del

mismo. Entonces ya tenemos otro elemento de ante quienes y que personas podrán llevar el procedimiento administrativo en estudio; lo que nos lleva a pensar que el acto administrativo será emitido por autoridad competente y que esta a su vez nos iniciará el procedimiento administrativo correspondiente si encuentra elementos necesarios para iniciarlo.

Como ya subrayamos el acto de molestia llamado acto administrativo, debe ser debidamente pensado, analizado y allegado de los elementos necesarios para poder emitirlo, este acto administrativo, una vez emitido será con el objeto de requerir la comprobación del cumplimiento de una norma sea cual sea.

La importancia del acto administrativo radicará en la obligatoriedad que tiene el órgano público que lo emite en allegarse de elementos necesarios para poderlo emitir, esto es, si va a verificar el cumplimiento de una norma, comprobar que se han pagado los derechos por cualquier concepto, y que tenga la facultad de hacerlo, así como de realizar por escrito lo que pretende verificar. Esto nos da una idea principal de que sólo los actos administrativos van encaminados a la verificación del cumplimiento de una norma, pero si tomamos en cuenta que el iniciar un procedimiento será para constatar la veracidad de que el gobernado cumple con una norma es válido en primera instancia; asimismo sin dejar a un lado el objeto del acto administrativo que es crear, modificar, extinguir o transmitir derechos y obligaciones.

#### **1.4. EL OBJETO DE LA EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo, todo acto administrativo, tiende a producir determinados efectos: los de trámite, propios del papel que desempeñan en el procedimiento como presupuesto de la decisión; los definitivos, los efectos de la función administrativa que en ellos se concreta y realiza. En una autorización, el efecto peculiar será remover el obstáculo que se oponía al ejercicio de un derecho; en una concesión, la creación de un derecho de aprovechar un bien de dominio público; en el acto de expropiación, la privación de un derecho y el reconocimiento de la correspondiente indemnización, etcétera.

La propia naturaleza del acto impone, también, importantes límites a su eficacia. Según la función realizada, el alcance del acto será distinto, esto es, el acto administrativo puede referirse a un acto material, una cosa, un objeto. Pues bien, si la administración pública ha ordenado la ejecución de determinadas obras en un edificio por razón de seguridad o incluso la demolición del mismo por el estado ruinoso, señala cual será el objeto del acto administrativo emitido.

Según el maestro Acosta Romero<sup>13</sup>, el objeto del acto administrativo puede dividirse en:

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que se tiene competencia.

---

<sup>13</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMENTADAS, Págs. 27 y 28.

- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto de reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente,
2. Debe ser lícito;
3. Debe ser realizado dentro de la facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad).

Entonces el objeto debe de ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, modos y condiciones. De esta manera es necesario invocar algunas jurisprudencias las cuales deben de normar el criterio del funcionario emisor de este acto jurídico el cual se transformará en un acto de molestia al gobernado, del cual este si resulta perjudicial a sus derechos, bienes y posesiones seguramente se defenderá en contra de este.

#### **1.4.1. LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

En el campo del derecho administrativo existen, en términos generales los derechos y obligaciones, que se generan a través de los actos administrativos, tienen carácter personal e intransferible. Esto se deriva de las características de los actos administrativos así como de precisar a la persona a quien va directamente a afectar en su esfera jurídica.

Este carácter de personal e intransferible de los derechos y obligaciones supone que existen excepciones en aquellos actos que engendran derechos pecuniarios para los particulares, ya que tales consecuencias pecuniarias pueden ser operaciones de índole civil y transmitir efectos a diversas personas de las que inicialmente fue dirigido el acto (es decir, delega sus funciones a terceros particulares). Por ello, se habla de derechos reales.

Hacer esta referencia, significa la aplicación del derecho civil y entrelazarlo con el derecho administrativo (sin olvidar que el derecho civil es un sistema general de normas y base de muchas ramas de derecho). Hay innegablemente una inadecuación teleológica y estructural de las normas privadas a los fines de la administración. Las instituciones administrativas no encajan en los esquemas del derecho privado.

A pesar de estos razonamientos, cuando se presenta algún fenómeno que no se encuentra de inmediato una explicación por el derecho administrativo, se recurre a figuras del derecho privado. Esto es lo que acontece al señalar los derechos reales administrativos.

Sobre el particular tema a que nos hemos referido, se ha dicho: "...cada día es mayor el alejamiento del derecho administrativo de las instituciones civiles, si en principio fue una necesidad adoptarlas, en la actualidad la doctrina administrativa se viene esforzando por crear los caracteres de sus propias instituciones; es por esa razón, que no podemos acudir a la noción de derecho real civil, a instituciones administrativas, dominadas por el principios radicalmente opuestos al derecho privado. Imaginemos las consecuencias desastrosas de un derecho real sobre una playa, una zona federal, por estas razones son de dominio público, son inalienables e imprescriptibles y los usos temporales que se les conceden son siempre de naturaleza eminentemente precaria".<sup>14</sup>

De esta manera podemos decir, que los derechos administrativos no son simples autorizaciones o tolerancias por parte de la autoridad administrativa, cuando se refieren entre otros actos a los que tienen por objeto bienes de dominio público, en los que opera la concesión. Aún cuando algunos actos administrativos dan nacimiento a derechos que guardan cierta semejanza con los derechos reales, son incompatibles con el régimen que los regula, ya que los primeros tienen un carácter precario, es decir, temporal revocable o rescatable, para hacerlos compatibles con todo el régimen administrativo que tiene principios fundamentales, la inalienabilidad del dominio público, la satisfacción del interés colectivo, en interés público como suprema ley. El ejemplo gráfico en nuestra legislación, se encuentra en los derechos de ocupación de dominio público en donde se tiene a la inalienabilidad de los bienes como suprema ley. Un ejemplo tangible en nuestra legislación, se encuentra en los

---

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, Pág.111.

derechos de ocupación del dominio público en la que opera la inalienabilidad de los bienes de la nación, no pudiendo por tanto, sino crear simples autorizaciones o tolerancias, nunca un derecho.

Por otra parte, debemos agregar, como noción que las situaciones creadas por el acto administrativo oponen a todo el mundo, ya que si dicho acto tiene a la satisfacción de necesidades colectivas, tiene la presunción de legitimidad, que no se podría conseguir si no fuera oponible a todos. También de esa situación se deriva la noción de tercero, en cuanto a que el acto administrativo debe respetar los derechos que los particulares hubieren adquirido con anterioridad.

**"Efectos del acto administrativo.** { **Personales**  
**Intransferibles**

**Los actos que engendran derechos pecuniarios no son derechos reales aún cuando dichas consecuencias sean objeto de operaciones civiles.**

**Los derechos del acto administrativo tienen carácter.** { **Precario.**  
**Revocable.** { **Para hacerlos compatible**  
**Temporal.** { **con el régimen administrativo.**  
**Rescatable.**

**Los derechos que se refieren a bienes del dominio público otorgados a particulares no son sino simples autorizaciones o tolerancias administrativas**

**Efectos del acto administrativo: ERGA OMNES (contra todo)**

**La fuerza o alcance del acto debe respetar.** { **Derechos adquiridos.**  
**Actos afectables mediante requisitos.**

**Concepto de tercero: El que tiene un derecho anterior que puede afectado con motivo de un acto administrativo”<sup>15</sup>.**

Ahora bien, el acto administrativo esta destinado a producir efectos. Creemos que aún aquellos que son exclusivamente declarativos, y también surten determinados efectos

**Distinción entre acto perfecto y acto eficaz.**

Sobre este aspecto, la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tienen una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para ser eficaz, y se entiende aquél que se realiza jurídicamente y materialmente. Puede suceder que

---

<sup>15</sup> TORO OLIVERA Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Pág. 222.

el acto perfecto, no sea eficaz, porque esta sujeto a un término o condición y durante los lapsos en que éstos se cumplan el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto.

### **Efectos directos e indirectos**

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

### **Efectos frente a terceros.**

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los órganos de la administración, a otras entidades públicas a los particulares, por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejo, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En derecho administrativo puede entenderse por tercero.

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no se otorgue, o en que se modifique el acto administrativo.

Un ejemplo clásico del concepto de terceros, en el sentido a que hacemos referencia en el inciso b) anterior, lo tenemos en lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativos del Estado de México.

**“Artículo 111.-** 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”.**<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

## **CAPITULO 2.**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.**

#### **2.1 LA AUSENCIA DE ARTICULO EXPRESO PARA OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A QUE RESUELVAN EN UN TIEMPO DETERMINADO, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LA NORMA SUPREMA.**

En México, la Constitución Federal otorga las garantías individuales a los ciudadanos, estos principios legales fundamentales a los que deben ajustarse todos los actos jurídicos emanados por todos los poderes del Estado, siendo estas las garantías de legalidad establecidas en el cuerpo de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Si alguna norma no observa las disposiciones constitucionales, estas se verán atacadas y por tanto será susceptible de ser combatida ante los Tribunales previamente establecidos para ello, por lo que la norma en estudio, no cumple con este cometido, al no establecer un termino expreso para que la autoridad resuelva dentro de sus facultades la situación planteada.

Ahora bien, es necesario entender lo que es una garantía individual, por lo que tomamos como idea general la siguiente definición: "Es un derecho subjetivo

público consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los gobernados, que surge de una relación jurídica entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, de donde nace la facultad para el primero de exigir del segundo el respeto a los derechos fundamentales del hombre, tales como la vida, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica". Entonces este derecho público subjetivo consagrado en la constitución, se refiere en cuanto el actuar por parte de la autoridad, ya que la omisión por parte de esta constituye una violación a las obligaciones inherentes del estado, es decir la impartición de justicia pronta y expedita.

Por lo que en este momento es necesario puntualizar la violación que sufre el gobernado a sus derechos fundamentales, es decir a sus garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestro sustento a la violación a los derechos mas elementales del gobernado que no tiene el fundamento legal para exigir la resolución del procedimiento administrativo seguido en su contra, dejan en un estado de indefensión al gobernado, ya que en ese estado de incertidumbre el gobernado se encuentra imposibilitado para defenderse de tal situación y le violentan su derecho fundamental como lo es la seguridad jurídica de su persona, bienes, derechos del gobernado.

Es incuestionable que los principios generales consagrados en la constitución son los de legalidad, igualdad, oposición de la arbitrariedad, así como la obligación de emitir resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Constituyen la base del máximo ordenamiento, y en consecuencia del procedimiento en cuestión y encausan la interpretación de sus normas; base de la reglamentación

de los procedimientos administrativos, en especial los que son causa del ejercicio de la potestad sancionadora.

Las leyes del procedimiento y partiendo de aquellos principios (antes invocados), son los que deberá regular la proyección del procedimiento, de tal modo que sus trámites responderán a las ineludibles exigencias de aquellos principios. Ahora bien, es necesario no confundir los principios generales de derecho con otros principios que suelen figurar en las leyes del procedimiento administrativo como garantía de eficacia administrativa. Unos y otros tienen un valor muy distinto. Aún y cuando unos y otros hayan alcanzado jerarquía constitucional.

Si bien el procedimiento administrativo no sólo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, lógico es que resulte revestido por principios que respondan perfectamente a una y otra perspectiva. Pero en este caso en concreto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, atiende sólo de manera general a los principios legales establecidos en la Constitución Federal, (incluyendo los principios generales del derecho), referidos en el artículo 14 constitucional, pero no determina como hacerlos valer, ya que no solo basta señalarlos, sino determinar la forma de aplicarlos y hacerlos valer; esto resulta un final cómodo para lo no previsto, sin que sea una verdadera forma de aplicar este recoveco legal. Tal y como se lee en la fracción primera del artículo 3° del Código referido:

**“I.- Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;”**

Dejando totalmente fuera cualquier posibilidad de invocar una norma extraída por suplencia que pudiere subsanar alguna laguna jurídica que exista en el ordenamiento legal en estudio, no dejando al funcionario encargado de tramitar el procedimiento administrativo a ser eficiente en su trabajo.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 3° establece que: “El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios **de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe;**” principios que es necesario precisar su aplicación, si se quiere evitar resultados contraproducentes. Tal y como lo establece la fracción III del mismo precepto legal invocado que señala:

“I.-

II.-

**III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;**

IV...”

Asimismo el artículo 17 constitucional señala:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar sus derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, e consecuencias, prohibidas las constas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de postrribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Si bien es cierto, lo anterior, constituye parte de la garantía fundamental consagrada en el artículo 17 constitucional, dentro de la norma en estudio, no existe artículo expreso que obligue a la autoridad administrativa a emitir resolución de carácter administrativa en el procedimiento administrativo. Por lo que esta norma es netamente declarativa, mas no vinculatoria por las razones expuestas, es decir, sólo precisa buenos deseos. Por lo tanto, estamos frente a la violación a este precepto constitucional por contener un derecho público subjetivo a favor del gobernado, es decir, la obligación que tiene el estado (en este caso en concreto la autoridad administrativa), de impartir justicia de manera completa, pronta, en conclusión en la obligación consistente en que la autoridad que conozca del asunto emita pronunciamiento respecto de las situaciones planteadas y por lo tanto garantice al gobernado la obtención de una resolución en un tiempo previsto por la misma ley reguladora del procedimiento.

Y respecto al principio de legalidad, como ya señalamos es restringido por la misma norma, sin dejar posibilidad al funcionario de allegarse de más elementos que la misma norma regule y de las herramientas legales que proporcione la norma procesal en estudio; de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 3°.

**“Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:**

**I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;”<sup>17</sup>**

---

<sup>17</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

El principio de sencillez, celeridad y eficacia conducirán a la supresión de trámites inútiles e innecesarios, que los actos de comunicación y notificación se haga directamente prescindiendo de trámites intermediarios, utilizando al máximo los medios que proporciona la técnica (siempre y cuando el Código lo precise). Lo que se conseguiría mas que con normas, con una formación y educación de funcionario encaminado a superar la rutina, el formalismo y las viejas prácticas hoy carentes de sentido. Tal y como lo prevé las fracciones II, V, las que transcribo:

**“II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;**

**V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;”.**

Los principios de gratuidad, publicidad y buena fe no ameritan más explicación que la que señala el mismo ordenamiento

**“VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;**

**VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;**  
**y**

**VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.”**

El principio de oficiosidad, lo señala la fracción IV del código procesal antes referido, en cuanto a que las actuaciones se impulsarán por oficio sin perjuicio de las partes, incluyendo a la fracción III del mismo Código en cuanto a que le procedimiento deberá de tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita. Mas allá el artículo 16 del mismo ordenamiento determina: “no se producirá la caducidad

por inactividad de particulares, autoridades administrativas... sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo. Así lo establece el precepto invocado. Norma en apariencia correcta por lo que respecta a los particulares, pero **no** respecto de la inactividad del órgano administrativo en los procedimientos que ante él se tramiten.

Siguiendo este orden de ideas, respecto a principio de oficiosidad, y a lo señalado por el artículo 3° fracción III y 16 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, los cuales transcribo:

**“Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:**

- I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;**
- II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;**
- III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;**

**Artículo 16.- En el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.”<sup>18</sup>**

Lo anterior, resulta de gran relevancia para este trabajo terminal, por que de esto se desprende la temática del mismo. Lo que resulta una parcialidad total por parte del legislador al tomar el principio de eficacia jurídica, con la sola intención de impartir justicia de manera pronta y expedita, pero en artículo siguiente, nos precisa

---

<sup>18</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

que el procedimiento no caduca y si la autoridad no resuelve, el expediente se quedará pendiente de resolución de forma perenne, dejando en un estado de indefensión al gobernado afectado en su esfera jurídica y en un momento dado al tercero perjudicado si existiese; en resumidas cuentas no se lleva a cabo el ideal de impartición de justicia pronta y expedita.

Pero no sólo es eso, al limitar al procedimiento exclusivamente a las normas establecidas por el Código Procesal Administrativo, limita aún mas las posibilidades del gobernado para poder obligar de una manera directa a la autoridad a pronunciarse al respecto, y teniendo que dirigirse a los Tribunales Administrativos a que lo obligue a emitir la resolución.

## **2.1.2 CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU CLASIFICACIÓN DOCTRINAL.**

Para iniciar el estudio del procedimiento administrativo, es necesario tomar como base la doctrina y el concepto señalado en el Código Administrativo, asimismo con el objeto de distinguirlo de una figura similar que es el proceso administrativo, con el objeto de señalar sus alcances. Sin dejar de puntualizar la diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, para que no exista confusión entre las dos figuras.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo primero fracción II define lo que es el procedimiento administrativo el cual transcribo a continuación:

**“Artículo 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.**

Salvo disposición expresa en contrario, el presente ordenamiento no es aplicable a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, a la Universidad Autónoma del Estado de México, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, a los consejos tutelares de menores, a las materias laboral y

**electoral, ni a los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.**

**Para efectos de este Código, se entiende por:**

**I. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;**

**II. Procedimiento administrativo, 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”<sup>19</sup>**

Definición que discrepa de la lógica jurídica, porque si tomamos la definición de lo que es un acto administrativo según la doctrina y la definición de acto administrativo que nos señala el citado artículo en su fracción primera; deducimos a primera vista que para que la autoridad administrativa emita un acto “administrativo” deberá iniciar un procedimiento administrativo (por supuesto llevarlo a la conclusión y agotar todo recurso en contra de este), entonces, **¿un acto de molestia no es un acto jurídico emitido por una autoridad? ó sólo es un trámite como lo define el artículo primero en su fracción segunda**, es por ello, la necesidad de puntualizar el concepto del procedimiento administrativo, porque el Código no es preciso ni conciso en su contenido; no es posible que en la fracción anterior señalen el

---

<sup>19</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

concepto de lo que es un acto administrativo y después refieran que para la emisión de un acto de naturaleza administrativa, hay que llevar una serie de "tramites por parte de la autoridad" para que la culminación sea la emisión de un acto administrativo o ejecutarlo. Entonces el gobernado que se ve inmerso en un procedimiento administrativo o ante un trámite administrativo, en una diligencia de la cual fue parte, las etapas procedimentales tales como la comparecencia en una garantía de audiencia y las pruebas que ofrezcan ¿son trámites? Debiendo ser en su caso por las partes integrantes del procedimiento, ya que si tomamos en cuenta que el procedimiento administrativo puede ser interno o externo, el primero es cuando no es comunicado al gobernado y por lo tanto aún no afecta su esfera jurídica, y el segundo (el externo) es cuando afecta al gobernado en sus derechos, entonces los "tramites" no nada mas los lleva la autoridad administrativa, sino también el gobernado inmerso en el procedimiento; y como consecuencia lógica no son trámites exclusivos de la autoridad sino también del gobernado.

Asimismo es necesario recalcar que un acto administrativo tiene por objeto la creación, modificación, extinción, otorgar, derechos y obligaciones, es el resultado del procedimiento administrativo debe de traducirse en una Resolución Administrativa, que contiene obviamente un acto jurídico de carácter administrativo. Y en este caso la definición debe de decir "... para la emisión de una resolución y en su caso ejecutar el contenido de esta" y no "... la producción y la ejecución del mismo" porque esta resolución administrativa puede contener varios actos administrativos, Razón por la cual dediqué un capítulo completo a precisar lo que es un acto jurídico de carácter administrativo.

Como primer concepto es necesario definir lo que es el proceso y de acuerdo con el maestro Acosta Romero, por concepto debemos de entender: "Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí, y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia"<sup>20</sup>

Asimismo el maestro Jesús Gonzáles Pérez señala como; "La sujeción al ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los órganos de las distintas entidades públicas constituye un principio fundamental en todo Estado. Para una mejor realización de las funciones que realizan y como garantía de los ciudadanos, el Estado y demás entes públicos han de ajustar su actuación a unos causes formales"<sup>21</sup>

De las dos definiciones puntualizadas concluimos que por Procedimiento Administrativo debemos entender que: "Es el conjunto de actos que realiza la Autoridad Administrativa, el gobernado y en su caso el tercero interesado, el primero en su ámbito de competencia y los siguientes a lo que en derecho corresponda ejercer respecto de éste, contenidos en una norma para producir un acto, una resolución que ponga fin aun conflicto o previo a la emisión de un acto jurídico de carácter administrativo y su ejecución".

---

<sup>20</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO y otros, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMENTADAS, Pág. 76.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ PEREZ, JESÚS, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL Pág., 1.

El concepto vertido incluye tanto el procedimiento administrativo que sigue la autoridad para la emisión de un acto jurídico de carácter administrativo, entre sus órganos o dependencias, pero con la característica de no afectar hasta ese momento al gobernado, ya que todavía no es comunicado al gobernado, asimismo admite la opción del conflicto que se puede dar (contemplado en el Código de Procedimientos Administrativo de la entidad) entre la autoridad administrativa y el gobernado, así como absorbe la figura del tercero interesado que muchas veces es el que denuncia la violación a la norma administrativa (generalmente porque le afecta de una forma directa o indirecta en su esfera jurídica la violación del infractor), y lo mas importante la exteriorización del acto sea a través de una notificación al gobernado para que afecte su esfera jurídica y produzca las consecuencias legales para lo que fue emitido, así como la ejecución de esta determinación, sea por su propia característica de ser exigible por la misma autoridad administrativa emisora; por tener los medios necesarios de coacción. Y como objetivo inmediato será el asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la multicitada Autoridad y garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Tomando estos conceptos y las aseveraciones vertidas por el maestro Acosta Romero es necesario anexar la clasificación que señala. Dividiendo el procedimiento administrativo en dos vertientes siendo estas; "procedimiento interno y externo, el procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a la vez previo, si es

anterior a una decisión, o resolución y posterior ejecución, que también puede ser interno o externo.

Y el segundo, el Procedimiento externo será aquél que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

De igual manera es importante señalar que se puede distinguir el procedimiento administrativo desde dos momentos procesales (en cuanto a la emisión del acto de molestia al gobernado), a saber; El procedimiento previo y de ejecución. Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, verbigracia, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia o una construcción de gran envergadura, en la que se necesita hacer entre otros un estudio, donde se mida el impacto ambiental para determinar su viabilidad etc. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento anterior, que es la ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución el que no haya que utilizar la compulsión, verbigracia, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento, pero por su clausulado se consideran así.

Cuando se siguen de oficio o a petición de parte el procedimiento, el primero será de oficio, o vinculado, es aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte, es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Se ha discutido mucho en la doctrina si debe existir un verdadero procedimiento regulado conforme a la ley, si debe existir una ley uniforme que establezca el procedimiento administrativo en todos sus aspectos y si el procedimiento administrativo debe inspirarse en el judicial y hasta qué punto el procedimiento administrativo debe dar injerencia al particular.

Creemos que hacer generalizaciones en este aspecto no es conveniente en una materia que abarca tantas ramas del derecho y el procedimiento administrativo; por ejemplo, son diferentes el procedimiento en materia de migración, que el procedimiento administrativo en materia fiscal, o el procedimiento de gestión de los bienes del Estado, o el procedimiento para determinar una sanción económica, o un procedimiento de planeación económica, o el procedimiento de formulación de estadísticas.

En cada caso habría que atender a las peculiaridades de la materia y las necesidades prácticas para determinar, el procedimiento adecuado. Pensamos, asimismo, que no es posible hablar de un procedimiento administrativo unitario por estas razones y que tampoco puede, en ciertos casos, seguir el rastro del proceso judicial ni admitir siempre y en cada caso a los particulares como simples querellantes.

El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficiencia en la acción administrativa. Como ya indicamos, siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco debe de ajustarse a formalidades determinadas, cuando no sean estrictamente indispensables.

Siguiendo con este orden de ideas, debemos tomar en cuenta que la clasificación también debe de obedecer a la autoridad emisora o juzgadora, siempre y cuando se encuentren con plena función jurisdiccional, tal y como se prevé en la constitución: juzgar y hacer ejecutar, lo juzgado.

De acuerdo con el maestro Jesús Pérez González, refiere respecto al acto de juzgar como el acto cognoscitivo del acto punible, esto es, "el proceso de conocimiento; el cual precisa: como el efecto característico de las pretensiones de conocimiento o declaración es que en ellas se solicita del órgano jurisdiccional una declaración de voluntad. En razón al tipo de declaración que se solicita, se han distinguido tres tipos de pretensiones y, por tanto, de proceso: declarativas, constitutivas y de condena. La primera declarativa; el proceso declarativo, es la pretensión deducida del procedimiento administrativo puede limitarse a solicitar una declaración que no producirá efecto en la realidad jurídico-material que el reconocimiento de algo existente. El supuesto típico es el de la pretensión de que se declare nulo un acto administrativo una disposición general.

La sentencia no tendrá otro alcance que la declaración de la nulidad de pleno derecho. La segunda, el procedimiento constitutivo; es la pretensión deducida en procedimiento administrativo puede no limitarse a solicitar una simple declaración de nulidad. Sino que puede pedirse, además, el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica. La sentencia producirá efectos en la realidad jurídico-material. Y como tercero el procedimiento administrativo de condena; si no ofrece duda alguna de la existencia de las pretensiones procesales administrativas

declarativas y constitutivas no resulta fácil contestar a la pregunta de la existencia de pretensiones procesales administrativas de condena.

Sabido es que la doctrina suele relacionar el concepto de sentencia de condena con el de ejecución forzada. Lo cual son dos momentos procesales distintos a saber; la distinción entre ejecución y sentencia de condena se hace en relación con la ejecución; si la sentencia de condena da lugar a la ejecución forzosa y la declarativa no da lugar a ello, significa que en la primera existe algún elemento que hace posible la ejecución; el cual falta en la segunda: la condena, que debe considerarse como conminatoria de la ejecución forzosa".<sup>22</sup>

El proceso de ejecución; en tanto se admitan procesos administrativos de condena y existirán procesos de ejecución. En ellos, se pretenderá que el órgano administrativo de condena sea el mismo o se auxilie de otros órganos administrativos o judiciales para hacer valer sus resoluciones de carácter administrativo.

Dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, refiere dos clases procedimientos administrativos especiales, los cuales es importante hacer referencia de ellos. Los procedimientos administrativos especiales a que hace referencia el Código de Procedimientos Administrativo, es el de ejecución y el recurso de inconformidad, ambos se resuelven ante la misma autoridad administrativa, siendo el primero como consecuencia de una resolución administrativa, el gobernado recurre la resolución del procedimiento administrativo

---

<sup>22</sup> González Pérez Jesús, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1997, Págs., 11 Y 12.

ante el superior jerárquico (según sea el caso) con el fin de que sea revocada o modificada porque no estar de acuerdo con su contenido y por encontrar inconsistencias en el desarrollo del procedimiento seguido en contra de él. Y la segunda, tras la negativa del gobernado condenado al pago de un crédito fiscal, procedimiento que se utiliza tanto en materia fiscal como tributaria, cabe mencionar que las multas impuestas por cualquier autoridad administrativa y que no es pagada en el tiempo estipulado para ello, esta autoridad emisora al no verificar el pago ante la autoridad recaudadora, procede a petición de la que condena a que esta multa se vuelva un crédito fiscal y procedan al embargo para el pago de esta, así como la ejecución forzosa que se traduce en un movimiento de elementos por parte de la autoridad para hacer valer sus determinaciones y se traduce en un costo operativo del cual se le cobrará al infractor y por el procedimiento de ejecución una vez convertido en un crédito fiscal.

En cuanto al recurso de inconformidad y reiterando sobre este, resulta impráctico por su alternancia, ya que puede o no ser promovido por el infractor o en su caso promover la nulidad del acto ante la autoridad jurisdiccional, su tramitación resulta un procedimiento ante el superior jerárquico o ante la misma autoridad emisora por lo general se confirma la resolución por la autoridad emisora de la resolución administrativa, y lo que es peor, el mismo precepto legal (artículo 197 del Código de Procedimientos ya citado) Señala que si no se contesta en el término de 30 días significará que se ha confirmado el acto impugnado, lo que resulta un tanto irrelevante promoverlo.

De estos dos procedimientos especiales, poseen ciertas peculiaridades dentro de su articulado, de ello que estén en otro título y por lo tanto el segundo

aunque no práctico en la vida real al menos tiene un término que obliga a la autoridad a emitir respuesta en un tiempo determinado, de lo cual carece el procedimiento administrativo común.

### 2.1.3 LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para precisar acerca de las partes en el procedimiento administrativo, es necesario hacer una reflexionar sobre la participación de los integrantes del procedimiento. Cuando analizamos este concepto, deducimos que este se inicia a partir de una litis, es decir, un conflicto entre dos partes contendientes (o mas), el cual les afecta su esfera jurídica de derechos; hablamos generalmente de dos partes contendientes que acuden ante un autoridad jurisdiccional para que le otorgue la razón a quien la tenga, es decir, resuelve a favor de quien tenga la razón o presente los argumentos mas convincentes; y en concreto la autoridad es el árbitro de esa contienda.

En cuanto al procedimiento administrativo, es característico el desarrollo de esta contienda jurídica. En primer lugar, el Código de Procedimientos Administrativo admite la iniciación del procedimiento por dos vías, por oficio y a petición de parte (**Artículo 113.-** El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados).

La primera admite que la autoridad a través de su personal administrativo se encargue de verificar el cumplimiento de las normas administrativas vigentes, y si encuentra una posible infracción, procederá a iniciar un procedimiento en contra del gobernado con el fin de verificar que efectivamente no cumple con las normas administrativas y proceder a sancionarlo con multa o haciéndolo cumplir con la norma (**Artículo 114.-** El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de

autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables).

De ello deducimos una disputa entre el gobernado o afectado y la autoridad sancionadora y en un momento procesal puede llamarse como actora o acusadora. En cuanto al segundo caso, a petición de parte, en este caso existe un gobernado o persona moral, a la cual el accionar de otra persona le afecta su esfera jurídica, el que interviene con la denuncia o escrito de petición ante la autoridad competente para que esta a su vez verifique la posible infracción a la norma legal. Acto que verifica a través de visitas de inspección o verificación y de ser viable la denuncia procederá a iniciar el procedimiento en contra del infractor.

**“Artículo 111.- 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.**

**Artículo 113.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.**

**Artículo 115.- 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.”<sup>23</sup>**

Así se derivan las partes del procedimiento administrativo, el denunciante o actor, el infractor o demandado, la autoridad juzgadora, el primero adquiere una característica más en su intervención, el de tercero interesado (figuras que definiremos posteriormente). El segundo no varía su calidad y el tercero como autoridad juzgadora pero que a la vez hace la parte de acusadora al tener facultades para poder solicitar probanzas y realizar diligencias necesarias para saber la verdad sin que ello se requiera que las promueva la parte denunciante.

Las figuras a las que hicimos referencia, el Código de Procedimientos Administrativos, las prevé en su artículo 111, el cual define de esta manera;

**Es peticionario:** Quien hace a la autoridad administrativa una solicitud.

**Es afectado:** 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.

Conceptos que engloban de una manera muy general su capacidad de actuar de los particulares frente al procedimiento; en tanto al peticionario le impone una serie de requisitos que deben cubrir en su petición (los cuales precisaremos en punto posterior).

---

<sup>23</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Retomando la conceptualización que nos da el Código de Procedimientos Administrativos es necesario tomar en cuenta lo previsto por la doctrina, ya que esta discute sobre la realidad de que existan partes en este procedimiento administrativo, como lo se señala el maestro Jesús Pérez, en su multicitada obra: "...la doctrina ha puesto en tela de juicio que un proceso administrativo se den verdaderas partes. Manejando concepciones extraprocesales, ha negado el carácter de parte tanto la particular demandante como a la administración que acude al proceso a defender el acto o disposición, cuya anulación se pretende. Respecto del primero, porque obra procesalmente en interés público; respecto de la segunda, porque la posición de parcialidad asumida por la administración en el proceso administrativo es puramente formal, ya que la imparcialidad del Estado se refleja también en los órganos jurisdiccionales decide si una pretensión es o no conforme a derecho, a través de los administrativos. Tales objeciones olvidan los postulados esenciales del Estado de derecho: que en el Estado existen órganos que adoptan distintas posiciones ante el derecho, de tal modo que mientras a través de los administrativos se trata de satisfacer el interés público. Pues bien, si aún partiendo de tales conceptos es posible ver la existencia en el procedimiento administrativo de dos auténticas partes procesales, como tal proceso también se deduce una pretensión de una parte frente a la otra. No tiene porque extrañarnos que en la doctrina domine el criterio de hablar de partes en el procedimiento administrativo."<sup>24</sup>

No obstante lo anterior, el Código de Procedimientos Administrativos precisa con toda claridad la forma en la cual los particulares podrán intervenir. Pudiendo ser de forma personal, a través de su representante legal, o si es un conjunto de particulares interesados a través de la representación común o litis consorcio,

---

<sup>24</sup> González Pérez Jesús, Derecho PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO, Pág., 92.

asimismo la forma en la cual el menor podrá intervenir en el procedimiento administrativo; la primera se encuentra regulada en el artículo 111 y 112, los cuales señalan que ...los particulares podrán participar del procedimiento con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado... en cuanto al artículo 112, dispone la forma de representar al particular frente a la autoridad administrativa y las facultades que puede ejercer y las restricciones que este tiene ... 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. Así el artículo 10 precisa la forma de actuar del menor frente a la autoridad. **“Artículo 10.- Los menores de edad, los sujetos a interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas morales, actuarán por conducto de sus representantes, en términos de la legislación aplicable”<sup>25</sup>**. Las demás formas tanto de representación, poder son perfectamente delimitadas por el Código Civil del Estado de México, lo que resulta materia de otro estudio.

---

<sup>25</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

## **2.2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. OFICIOSA Y A PETICIÓN DE PARTE**

El artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos señala que: "El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados". Siguiendo este orden de ideas el artículo 114 del mismo ordenamiento refiere la forma en la cual se tramitara un procedimiento administrativo de manera oficiosa:

**"Artículo 114.- El procedimiento se iniciará 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 período 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."<sup>26</sup>**

En cuanto a la iniciación de un procedimiento administrativo de oficio, es decir, por decisión del funcionario embestido de autoridad para emitir tal acto de autoridad debidamente fundado y motivado; escrito señalado en el artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos será comunicado al gobernado para que oponga las excepciones necesarias, (aunque generalmente la mayoría de procedimientos administrativos surge a partir de las visitas de verificación e inspección por parte de la autoridad), a este acto jurídico deberá contener los

---

<sup>26</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

requisitos necesarios que señala la constitución federal en su artículo 16 constitucional, además de lo señalado por el Código invocado, mismo que emite la autoridad administrativa puede ser a través de una orden de inspección con el objeto de observar el cumplimiento de la normas de carácter administrativo, las cuales por sus funciones está obligado hacerlas cumplir, por lo que ordenan se realicen visitas de inspección. Acto seguido al notificar la vista de inspección y realizarla, verifican que el gobernado cumpla con las normas de las cuales la autoridad tiene la obligación de observar su cumplimiento, acto seguido, inicia un procedimiento administrativo en contra del gobernado a efecto que demuestre la legalidad de su actuar. Solicitándole en ese acto que presente los permisos correspondientes según la materia (de construcción, funcionamiento, no emisión de contaminantes, dictámenes de factibilidad, pagos hechos ante la autoridad recaudadora, tesorería etc.).

Quando un procedimiento administrativo se inicia a petición de parte, es decir, a instancia del interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los gobernados. La instancia es, el acto del interesado (escrito de petición) que promueve ante la autoridad competente para que se inicie un procedimiento con el objeto de que se resuelva una controversia en concreto, es decir, el acto jurídico por el que se deduce ante la administración es una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.

Tiene la característica de poder poner en marcha el procedimiento a diferencia de la denuncia que, aun procedimiento también de un particular, se limita a poner en conocimiento del órgano competente un hecho que puede determinar la

iniciación de un procedimiento. El Código refiere una serie de requisitos para que el escrito arriba mencionado se le pueda dar entrada. Requisitos contemplados en el artículo 116 y 118.

**“Artículo 116.- 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.**

**Artículo 118.- El particular deberá adjuntar al escrito de petición:**

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;**
- 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.”<sup>27</sup>**

Además se señala en el mismo ordenamiento legal que cuando dicho escrito sea presentado ante una autoridad incompetente, dicho órgano administrativo remitirá la promoción al que sea competente en un plazo de tres días, siempre y

---

<sup>27</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

cuando sea una autoridad administrativa del mismo estado o del mismo municipio. Además de que lo solicitado sea posible y lícito, debiéndose expresar con claridad y precisión los hechos y las razones en que se concrete la petición.

El texto del segundo párrafo le otorga a la autoridad administrativa una opción de poder abrir un periodo de investigación previa a la emisión del acto administrativo con el objeto de no vulnerar los derechos del particular y determinar la conveniencia de iniciar o no el procedimiento administrativo, no obstante de la petición del ciudadano que se siente agraviado en su derecho. Esta opción legal que le da la ley a la autoridad es necesaria, porque en muchos casos a la Autoridad Administrativa le llegan múltiples quejas de particulares y posibles afectaciones que le hace la autoridad a sus derechos. Por lo que resulta muy práctica a efecto de evitar actos de molestia innecesarios al gobernado.

## **2.2.2. EFECTOS DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El acto de iniciación determinará la existencia del procedimiento, con los efectos que de la misma deriven, tanto respecto de las potestades del órgano competente como de las relaciones jurídico-materiales. “Estos efectos derivados de la existencia del procedimiento pueden clasificarse en dos grupos, según el carácter contingente o necesario de los mismos: unos se dan como consecuencias directa de la existencia misma del procedimiento; otros, acuerdo que produzca otros efectos secundarios. El efecto general mas importante de todo procedimiento una vez iniciado, es el deber de resolver, del que no quedará eximido el órgano destinatario de la instancia por el hecho de producirse la denegación presunta”.<sup>28</sup>

La existencia del procedimiento determina la necesidad de que el mismo siga por sus trámites preceptivos hasta la resolución que ponga fin al mismo. Dado el carácter indagador del procedimiento el órgano administrativo impulsará de oficio el procedimiento en todos sus trámites. En consecuencia, producido el acto de iniciación, se ordenarán los actos de instrucción adecuados (artículo 124 del Código en estudio).

El administrado tiene derecho, no solo a que se resuelva expresamente su solicitud, sino a que se llegue a la resolución siguiendo los trámites en cada caso establecido o a que se realicen los actos de instrucción adecuados.

---

<sup>28</sup> GONZÁLEZ PEREZ, JESÚS, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL, Pág., 136.

Tanto si se hubiere iniciado de oficio o a instancia de parte, se da el efecto principal inmediato (el de resolver). Si cuando se comienza a instancia se parte, la autoridad administrativa viene ineludiblemente obligada a resolver. Cuando se inicia de oficio no puede, tampoco, dejar abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone para los afectados. En uno o en otro caso debe tramitar y resolver, siguiendo el riguroso orden de iniciación en asuntos de homogénea naturaleza. De aquí que el momento de iniciación determine un orden de preferencia acerca del momento de la decisión. No debe confundirse esta preferencia con los supuestos de diversas peticiones que han de ser resueltas en un solo procedimiento.

Si en todo caso se produce el efecto principal arriba señalado, en aquellos procedimientos que únicamente pueden ser incoados a instancia de parte, la presentación del escrito de iniciación determina, además, otro efecto importante; la posibilidad de ejercite la competencia atribuida al órgano administrativo a que se dirige. En efecto la petición no solo determina la obligación de resolver por parte del órgano competente, sino la posibilidad misma de que por éste se ejercite la competencia que tiene reconocida.

Y por último pueden determinarse medidas cautelares, dada su estricta finalidad, se extinguirá a la terminación del procedimiento, momento en que quedará revocada o se mantendrá con carácter definitivo. Es incuestionable que se demostrara su improcedencia o inoportunidad estaremos ante un supuesto de responsabilidad que dará lugar a un derecho de indemnización a favor del perjudicado en un pensamiento lógico-jurídico.

### **2.3. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**

Una vez iniciado el procedimiento administrativo en contra del gobernado, habiéndole notificado la causa legal que lo justifica. Este tiene el derecho a defenderse y ofrecer pruebas a su favor respecto a los hechos controvertidos y vertidos en el escrito de iniciación del procedimiento de carácter administrativo; esto es, la posibilidad de que se defienda de lo imputado.

El artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos, señala:

**“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...”<sup>29</sup>**

Del párrafo se desprende la posibilidad que tiene el gobernado de defenderse en contra del acto de autoridad; el objeto de la garantía de audiencia es que el gobernado aporte las pruebas necesarias con el objeto de que acredite que cumple con la norma o el reglamento. Lo más importante de esta garantía de audiencia es lo que se desahoga en ella, la comparecencia del titular o apoderado legal y el reconocimiento como tal en ese momento; el conocimiento de las documentales que obran en el expediente así como el contenido del mismo, el ofrecimiento de pruebas, la admisión de ésta y de ser posible en la misma se desahogan las pruebas ofrecidas; y el ofrecimiento de alegatos. Por todo lo anterior, es una audiencia que contiene todas las etapas procesales en un “juicio”, por lo que es importante llevar todos los elementos jurídicos necesarios a fin de estar

---

<sup>29</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

preparado para desarrollar el juicio. Por ejemplo, si las documentales son públicas, estas por su especial naturaleza se desahogan por si mismas y no hay testimoniales ni inspección que se tenga que realizar, la etapa de pruebas se cerrará y una vez formulados los alegatos, la autoridad esta en aptitud de emitir resolución administrativa del asunto en cuestión.

Para que exista una garantía de audiencia, es necesario que la autoridad administrativa cite al particular observando lo dispuesto por la fracción primera del artículo en estudio, el inciso a) señala el nombre de la persona a quien va dirigido, en caso de no tener el nombre del particular los datos necesarios para su identificación; b) lugar, hora y fecha en la que tendrá verificativo la audiencia; c) el objeto o alcance de la audiencia; este inciso es de suma importancia, ya que debe estar perfectamente delimitado de lo que versará, ya que si se cita bajo conceptos generales (por machote) es violatorio de nuestras garantías constitucionales (artículo 16 constitucional), las disposiciones legales en las que se sustenten; d) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor; y f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite, este inciso es de suma importancia para impugnar el acto administrativo, ya que muchos funcionarios realmente no tienen facultades explícitas, porque con la expedición de bandos municipales y la creación de direcciones generales absorben todas las facultades y sus directores de áreas los dejan sin facultades (se les olvidan emitir acuerdos delegatorios de facultades) y es punto importante de verificar en la práctica profesional.

La garantía de audiencia, no obstante de ser un derecho constitucional consagrado en el artículo 14 de la carta magna, y estar regulado por el Código de

Procedimientos Administrativos es un acto jurídico de gran trascendencia, al grado que si no se cumple con alguno de los requisitos señalados en los párrafos anteriores el Tribunal revisor ha emitido jurisprudencia de carácter administrativa donde señala con toda precisión que sino se cumple con los requisitos de la norma administrativa se considerará violatorio de la garantía constitucional prevista por el artículo 14 constitucional, la cual me permito transcribir para reforzar el contenido del punto desarrollado.

#### **“JURISPRUDENCIA SE-85**

**GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS QUE DEBEN DE OBSERVARSE PARA SU CUMPLIMIENTO.** El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de audiencia, que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defenderse previamente a la emisión del acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto obliga a las autoridades a observar las formalidades esenciales del procedimiento para garantizar una adecuada y oportuna defensa al gobernado previa a la emisión del acto privativo. Ahora bien, en relación con esta garantía constitucional de audiencia, los artículos 25 fracción I, 129, 136, y 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, obligan a las autoridades administrativas al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que se cite personalmente al gobernado para el desahogo de su garantía de audiencia; b) Que el particular tenga la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en su defensa; c) Que el gobernado pueda alegar lo que a su derecho convenga; d) que se dicte una resolución que decida la cuestión planteada; y e) Que se le notifique al particular interesado esa resolución. Por lo tanto, si las autoridades administrativas no cumplen con dichos requisitos, no se está dando

debido acatamiento al desahogo de la garantía de audiencia que obliga el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de revisión número 31/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 2 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 43/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 4 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 31/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 7 de octubre de 1999, por unanimidad de tres votos.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Pág. 205.

## **2.4 LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO.**

Fácilmente se comprende la enorme importancia que en todo proceso judicial o administrativo, depende del ofrecimiento y producción de pruebas, puesto que la suerte y el resultado final de estos procesos depende, en verdad, en gran proporción, de la prueba que se haya rendido.

“En principio, la prueba puede producirse a petición del sujeto particular, o de oficio, por decisión del sujeto administrativo. En el primer caso, el interesado busca demostrar las pretensiones relativas a su derechos, y a tal fin no sólo debe solicitar la apertura a pruebas en el procedimiento, sino también proponer concretamente las medidas de prueba de que intenta valerse. El sujeto administrativo, por su parte puede disponer la apertura a prueba del procedimiento, aunque aún no le haya sido solicitada, y ordenar las medidas de prueba que a su entender, deban de llevarse a cabo, teniendo en cuenta para ello que en el procedimiento administrativo impera el principio de la verdad material o real.

La prueba debe de versar sobre todos aquellos hechos que el administrado o el sujeto administrativo considere que deben quedar acreditados para fundar una justa resolución, no siendo necesario, como el procedimiento judicial, que los hechos estén controvertidos, bastando con que sean hechos invocados por los conducentes para dictar resolución pertinente. Pero este condicionamiento no debe aplicarse de manera restrictiva, puesto que si la administración pública desestimara la producción de dichas pruebas, alegando que no son relevantes o necesarias, en

cierto modo estaría prejuzgando sobre la cuestión que debe de resolverse, puesto que se estaría indicando que aspectos serán tomados en cuenta y cuales no.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> ESCOLA, JORGE HÉCTOR, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Págs. 1795 Y 1796.

### **2.4.1. CONCEPTO DE PRUEBA.**

La prueba es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.<sup>32</sup> El Código del Procedimientos Administrativos de la entidad tiene una completa regulación de la prueba en los artículos 32 al 105, aplicable, tanto al procedimiento administrativo como al proceso administrativo.

La prueba vista desde un concepto doctrinal consiste en sentido estricto en, la obtención de la verdad de los hechos por parte del juzgador acerca de los mismos ya discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones del supuesto expresado por las partes.

En sentido amplio, se designa como prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles. Por último, por extensión también se suele denominar pruebas a los medios, instrumentos y conductas humanas, con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de hecho.

---

<sup>32</sup> González Pérez, Jesús, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL, Pág. 148

## **2.4.2. LOS MEDIOS DE PRUEBA.**

Para analizar el tema de Los medios de prueba, vamos a distinguir los siguientes rubros: 1) el objeto de la prueba, que son los hechos sobre los que versa la prueba; 2) la carga de la prueba, que es la atribución impuesta por la ley para que cada una de las partes proponga y proporcione los medios de prueba que confirmen sus propias afirmaciones de hecho; 3) el procedimiento probatorio, o sea la secuencia de actos desplegados por las partes, los terceros y el juzgador para lograr el cercioramiento judicial; 4) los medios de prueba, que son los instrumentos objetos o cosas y las conductas humanas con los cuales se trata de lograr dicho cercioramiento, y 5) los sistemas consignados en la legislación para que los juzgadores aprecien o determinen el valor de las pruebas practicadas.

De lo anterior se desprende que para llegar a lo antes descrito, se debe señalar que tipo de prueba o medio es la idónea para comprobar o demostrar la verdad de los hechos; el Código de Procedimientos Administrativos señala en su artículo 38 cuales son los medios de pruebas admisibles en el procedimiento administrativo y los enlista, artículo que transcribo:

**“Artículo 38.- Son medios de prueba:**

**I. Confesional;**

**II. Documentos públicos y privados;**

**III. Testimonial;**

**IV. Inspección;**

**V. Pericial;**

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**VI. Presuncional;**

**VII. Instrumental; y**

**VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.”<sup>33</sup>**

Los medios de prueba precisados en el artículo 38 del Código invocado sólo los mencionamos, como tales, ya que para el objeto y materia de la tesis, no es necesario realizar un estudio a fondo de las figuras jurídicas contenidas en el precepto legal mencionado.

En cuanto a la prueba confesional para la autoridad es necesario observar lo dispuesto por el artículo 32 del Código en estudio (solo como dato específico en cuanto al tipo de prueba), el cual señala:

**“Artículo 32.- En el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón 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.”<sup>34</sup>**

Estos medios de prueba deberán ser ofrecidos en el momento del desahogo de la garantía de audiencia, si son documentales mismas que serán exhibidas en la misma audiencia de garantía y para el caso de que no se tengan en su poder se deberá señalar el lugar en donde se encuentran para su debido requerimiento, además de ofrecer las documentales y exhibirlas se deberá señalar nueva audiencia

---

<sup>33</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

<sup>34</sup> Ob. Cit. arriba

para el desahogo de las probanzas ofrecidas. Para evitar el desechamiento de pruebas, es necesario presentar todo en la audiencia de garantía de audiencia por parte del gobernado.

Cabe hacer notar que una vez ofrecidas y presentadas las pruebas, la autoridad administrativa podrá decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del caso, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria o acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que se estimen necesarias y sean conducentes para el conocimiento de la verdad... (Artículo 33). Lo anterior, es con el objeto de hacer el procedimiento administrativo mas eficiente, pero si lo analizamos con detenimiento, en la celebración de la Garantía de Audiencia es necesario presentar toda clase de pruebas por parte del gobernado, con el fin de que la autoridad administrativa no deseche las probanzas (sea cual fuere y del tipo que sea), salvo las supervenientes y las señaladas en depósito en otra instancia administrativa o judicial. Lo anterior en razón de lo señalado en el precepto arriba invocado.

El ordenamiento antes referido tiene como principio general que "la autoridad administrativa y el Tribunal gozan de la mas amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas remitidas 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 del análisis correspondiente, a menos de que este Código establezca las reglas para hacer la valoración" (artículo 95, complementa lo antes señalado).

## **CAPITULO 3**

### **LA CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS VACÍOS LEGALES.**

#### **3.1. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Completado el "trámite" de un proceso administrativo, se llega a la conclusión, la cual puede tener lugar de distintas maneras. En este sentido, es posible distinguir la conclusión normal de los procedimientos administrativos, de su terminación anormal o irregular. La conclusión normal o perfecta se produce cuando el proceso concluye por una resolución o acto administrativo expreso, que puede ser estimatorio o desestimatorio de las pretensiones aducidas por el sujeto particular, según sea que las admita o las rechace.

La otra forma de terminación que también se considera regular o normal es la que se produce por resolución tácita del órgano competente, es decir, cuando por el silencio de la administración y conforme a las reglas legales que determinan la obligación administrativa de pronunciarse, se otorga a dicho silencio el valor de una resolución. En las formas irregulares o anormales de terminación del proceso administrativo concluye, pero no por una resolución, expresa o tácita, sino por otros medios que, cerrando el procedimiento, no abren juicio sobre la procedencia o

improcedencia de las pretensiones articuladas por las partes "aparentes". Son formas anormales o irregulares de conclusión el desistimiento del procedimiento, la renuncia del sujeto particular y la caducidad de la instancia administrativa, (figura jurídica que en esta legislación en estudio no es permitida).

La existencia de un procedimiento implica para la administración la obligación de resolverlo, es decir, de dictar la resolución que debe de ponerle fin; la obligación no desaparece aun y cuando se ha producido la resolución presunta, por aplicación del silencio administrativo.

"La resolución expresa debe dictarla el órgano que legalmente tenga competencia para ello, ya sea en forma originaria, ya sea en virtud de una transferencia legítima de competencia. Es un principio totalmente aceptado por la doctrina, consagrado por la legislación y la jurisprudencia, el que en los procesos administrativos, sobre todo en los de tipo recursivo, el órgano que los resuelve los hace teniendo en cuenta, no solo las pretensiones de las partes aparentes, sino que además resuelve toda otra cuestión que surja o de derive de las actuaciones, aún cuando no hayan sido planteadas por aquéllas.

En este último caso, sin embargo, se exige el cumplimiento de dos requisitos básicos, que son los que legitiman la consideraciones de otras cuestiones: 1) que ellas resultasen directamente de las actuaciones, es decir, que estén dentro de los límites objetivos del proceso; y 2) que las partes aparentes hayan sido oídas con

respecto a ellas, con todos los alcances y consecuencias que ésta audiencia implica.<sup>35</sup>

Las resoluciones deben ser siempre motivadas, conteniendo una relación detallada de los hechos y del fundamento de derecho que las originan y les dan sustento. Pero la exigencia de motivación no significa la sujeción a formalismos riguroso, bastando con que sea clara y sustentada.

---

<sup>35</sup> Escola, Jorge Héctor COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Págs. 1998.

### **3.1.2. LA TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCEDIMIENTO (DESISTIMIENTO Y RENUNCIA).**

Los procesos administrativos concluyen, asimismo por el desistimiento que haga el particular, mismo que está sujeto a las siguientes condiciones: a) debe ser hecho por el propio interesado, o por quien lo represente legalmente con facultades suficientes para ello; b) debe ser total, es decir, extenderse y comprender todas las pretensiones articuladas por el interesado, c) debe constar por escrito.<sup>36</sup>

Producido el desistimiento, el órgano que debía resolver el proceso administrativo debe pronunciarse expresamente sobre él, y su efecto natural es el de poner fin al procedimiento, cerrándose las actuaciones en el estado en que se hallen. No obstante, si la cuestión planteada en el proceso fuere de interés general, en cualquier grado apreciable, o si la administración considera conveniente continuar con el mismo, el desistimiento no implicará la terminación del proceso, que proseguirá hasta su conclusión normal.

Dado que el desistimiento, por ser una medida de orden puramente procesal, no afecta el derecho subjetivo o el interés legítimo; fundamento del proceso articulado, nada impide que, con posterioridad, pueda volver a plantearse la misma pretensión, salvo lo que corresponda en materia de caducidad o prescripción (figuras no permitidas por el Código procesal en estudio).

Respecto a la renuncia, debe ser hecha por el titular del derecho de que se trate, o por su representante legal con poderes suficientes para hacerlo, y formalizarse por escrito, no impidiendo la renuncia de uno o varios partícipes en un

---

<sup>36</sup> Escola, Jorge Héctor COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Pág. 1200

procedimiento administrativo para que continúe respecto de los que no han renunciado, aceptándose que la resolución final, si fuere favorable, puede llegar a beneficiar también a los renunciantes.

Producida la renuncia, quedará concluido el procedimiento y se dispondrá el archivo de las actuaciones, sin que el sujeto particular que la concretó pueda volver a plantear en el futuro las mismas pretensiones que hubiera articulado, ya que faltaría el sustrato básico de la relación jurídica que da sustento al derecho procedimental respectivo.

Reiterando en cuanto al concepto de renuncia y desistimiento a su derecho, tratándose de la regulación como un modo de terminación del procedimiento, es evidente que para que tenga lugar el desistimiento o la renuncia sólo la podrán invocar los interesados, mas no de los incoados de oficio. El artículo 133 del Código de Procedimientos del Estado de México se refiere al interesado; y es lógico, pues en los procedimientos iniciados, el órgano competente para acordar su incoación llegará a la conclusión de la improcedencia de continuar el procedimiento, podría: si el órgano competente para decidir, dictar resolución en tal sentido para que resuelva el órgano competente.

**“Artículo 112.- 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.”<sup>37</sup>**

---

<sup>37</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

El anterior artículo invocado, otorga la posibilidad a los interesados en el procedimiento tramitado a ser representados por otra persona, con capacidad legal, misma que debemos entender como las facultades señaladas por el Código Civil del Estado de México, respecto a las figuras jurídicas de la Representación, Poder y el Mandato, aunque, en cuanto a las facultades de un poder general podemos precisar que, si bien es cierto las facultades que se otorgan para pleitos y cobranzas son amplísimas e incluyen el desistimiento de las acciones promovidas; en la materia administrativa o en cualquier otra materia, este no podrá desistirse si la abdicación conlleva un perjuicio a los intereses del otorgante del poder.

### **3. 1. 3 LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Todo proceso, procedimiento, iniciado ante la autoridad competente, en el cual se planteó una situación, un derecho que reclamar, una petición o solicitud a la autoridad, o determinada situación planteada que deba ser resuelta por dicha autoridad, forzosa y necesariamente deberá recaer una determinación de la Autoridad administrativa, judicial a la que fue solicitada. Principio constitucional, que en algunos casos no es respetado, a mayor abundamiento el Artículo 17 Constitucional en su párrafo señala: "... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia prohibidas las costas judiciales..."<sup>38</sup> por lo tanto, si estamos hablando de la terminación de un procedimiento administrativo por la ficción jurídica del silencio administrativo, esta forma de terminación es "sui generis", y que merece ser analizada con cierto cuidado.

La existencia de un procedimiento administrativo implica para la autoridad administrativa la obligación de resolverlo, es decir, de dictar la resolución que le debe de poner fin a la situación planteada, misma obligación que no desaparece ni siquiera cuando se ha producido la resolución presunta, por aplicación del silencio administrativo. Lo que nos lleva a pronunciarnos en contra del silencio administrativo, porque es una sanción en contra de la administración pública; mas

---

<sup>38</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

no en contra del "servidor público" que debió cumplir con su trabajo, y que por ende su ineficacia le puede reportar un daño a la comunidad.

La resolución tácita o presunta de los procesos administrativos, como ya se ha señalado, tiene lugar cuando por aplicación de la teoría del silencio administrativo, se da por éste, un carácter positivo o negativo, en relación con las pretensiones invocadas por el particular. Silencio administrativo, no es, en realidad, una forma de terminación de los procedimientos administrativos, sino una presunción establecida por el derecho positivo, que ha sido reconocida en garantía de los propios administrados. Es la presunción --negativa o positiva-- efectuada por la ley, la que da validez al silencio administrativo, haciéndolo actuar como si equivaliera a una decisión de confirmatoria o denegatoria de las cuestiones (palabra en sentido estricto) articuladas en el proceso administrativo, siendo esta última la forma más común del silencio administrativo, en el régimen de los recursos administrativos<sup>39</sup>.

La regulación legal del silencio administrativo puede hacerse, en forma general, establecido las normas que regirán en todos los supuestos en que tenga aplicación; o en forma especial, previéndolos para cada tipo de procedimiento, recursos o actuación, pudiendo admitirse la existencia de un sistema mixto, que incorpore ambas formas<sup>40</sup>

Por lo general, se comienza por establecer el plazo dentro del cual la administración pública debe pronunciarse de manera expresa, transcurrido ese

---

<sup>39</sup> Escola, Jorge Héctor COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Pág. 1200

<sup>40</sup> Narciso Sánchez Gómez, PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Pág. 364.

término, sin que se haya dictado la respuesta a la situación planteada, el administrado debe denunciar esa inactividad de la administración, acto posterior, el gobernado solicitará la certificación de la afirmativa ficta de la cual la autoridad estará obligada a contestar en un término no mayor a tres días hábiles y para el caso de que no conteste se tendrá por certificada la resolución en sentido afirmativo, en el cual el silencio administrativo adquiere el carácter de una resolución tácita, quedando entonces expedita la vía para la ulterior acción del administrado.

En otros casos, en cambio, el silencio administrativo produce sus efectos en forma inmediata, automática, por el solo transcurso del plazo legal establecido, y sin necesidad de que deba mediar la interpelación del administrado. Contra una resolución tácita o presunta, una vez concretada, proceden, a su vez, todos los recursos que sean admisibles, que pueden conducir a la confirmación o variación del sentido del acto presunto, configurado por el silencio administrado.

Respecto a la instauración de la resolución de la afirmativa ficta, y aunado al análisis que se ha comenzado, el multicitado Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, en su artículo 135 prevé la figura de la afirmativa ficta, donde se expresa los términos y requisitos que se deben configurar para que se produzca la figura jurídica en comento.

Respecto a esta figura jurídica, el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México emite una reflexión de esta figura, la cual señalo y preciso:

“El derecho de petición”, plasmado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a las autoridades tanto de dar respuesta

por escrito a las solicitudes o instancias de que manera escrita les formulen a los gobernados, como notificar a éstos la contestación en un breve término. A pesar de que esta garantía constitucional tiende a asegurar la repuesta oportuna a las peticiones escritas de los particulares, en muchas ocasiones las autoridades administrativas y fiscales omiten dar contestación a las mismas.

Tomando en cuenta la realidad, el numeral 135 del Código insta la resolución afirmativa ficta, como una forma rápida y eficaz para tutelar los derechos de los gobernados ante el silencio administrativo de las autoridades. La resolución afirmativa ficta es una ficción legal, por la que el silencio de las autoridades administrativas y fiscales competentes, en un plazo de 30 días hábiles siguientes a la exhibición de la petición, se convierte en una decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen la materia.

Ciertamente, la resolución afirmativa ficta se configura en los supuestos en que las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal omiten notificar la resolución expresa a los peticionarios dentro del plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de la petición respectiva Por virtud de la afirmativa ficta, el silencio de las autoridades administrativas o fiscales, se sustituyen legalmente por una resolución favorable a los gobernados, en la que se accede, permite u otorga en el escrito de petición.

La mencionada norma legal indica que 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 hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Desde luego que la afirmativa ficta es un derecho de los peticionarios, por lo que transcurrido el plazo para la configuración del supuesto jurídico, y aquéllos tienen la opción de solicitar la expedición de la referida certificación de la existencia de la afirmativa ficta, o bien continuar esperando que se les entregue por escrito la respuesta a su petición.

El evento de que la autoridad administrativa o fiscal competente no expida la certificación de la existencia de la resolución afirmativa ficta, durante los tres días hábiles posteriores en que se solicite, los peticionarios acreditarán la existencia de la afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la simple exhibición tanto del acuse de recibo del escrito que contenga la petición original, como del acuse de recibo de la solicitud de certificación de la existencia de la afirmativa ficta, que incluyan claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo.

Por razones de interés público, el propio mandato jurídico establece como excepciones a la regla general de configuración de la afirmativa ficta, los supuestos en que la regla general de configuración de la afirmativa ficta, y las 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. De igual manera, tampoco opera la resolución afirmativa ficta cuando la petición se hubiera presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables... Con independencia de lo anterior, los particulares peticionarios también tienen el derecho, si así lo estiman pertinente de promover el juicio de amparo ante el juzgado de Distrito competente o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, con el único fin de que obliguen a las autoridades a dar respuesta a sus solicitudes o instancias.”<sup>41</sup>

La afirmativa ficta como forma de concluir un procedimiento administrativo, lo precisa en la fracción IV del artículo 132, del multicitado ordenamiento, la cual transcribo para su análisis:

**“Artículo 132.- El procedimiento terminará por:**

I. ....

II. ....;

III...

**IV. Resolución afirmativa ficta que se configure; y**

**V. Resolución negativa ficta.”<sup>42</sup>**

En cuanto a la resolución en sentido negativo, o resolución negativa ficta el mismo artículo en comento (135), en su último párrafo, precisa: “...En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión

<sup>41</sup> MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Págs. 31-36

<sup>42</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo”. Situación que no es de mucha ayuda para el gobernado.

### **3.1.4. LA AUSENCIA DE ARTÍCULO EXPRESO, QUE SEÑALE UN TÉRMINO PARA QUE SE OBLIGUE A LA AUTORIDAD A EMITIR RESOLUCIÓN DEFINITIVA.**

Todo proceso, procedimiento, iniciado ante la autoridad competente en el cual se planteó una situación, un derecho que reclamar, una petición o solicitud a la autoridad, o alguna situación planteada que deba ser resuelta por dicha autoridad, forzosa y necesariamente deberá recaer una determinación de la Autoridad administrativa, situación tomada de que todo tiene un principio y un fin.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, siendo una norma perfectible, en cuanto a este caso concreto carece se esta figura perfectamente precisada en otras normas de carácter administrativo. Lo anterior, se funda en que las normas, para que sean eficaces en cuanto a su contenido y alcance, es necesario, que no solo sean declarativas, sino que también señalen una sanción (multa, restricción a un derecho o imposición de una carga) cuando sea el caso, es decir, se pronuncien, si contemplan una conducta antijurídica, sea susceptible de sanción y la invoquen en términos claros y precisos, de tal manera que la autoridad juzgadora, se vea en aptitud de invocarla y aplicarla al sujeto que encuadre su conducta antijurídica en el supuesto normativo.

Esta posibilidad debe ser contemplada en el ámbito del derecho administrativo local, ya que en el caso concreto de la norma en estudio, no sólo debe ser declarativa, sino también, reguladoras de conductas de la sociedad, vinculatorias, coercitivas, exteriores.

Reiterando, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y analizándolo de una manera global, precisa en el Título primero, relativo a las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo; dentro del capítulo primero, de las disposiciones generales, señala en su artículo tercero, lo que a continuación transcribo:

**“Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:**

- I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;**
- II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;**
- III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;**
- IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;**
- V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;**
- VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;**
- VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y**
- VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.”**<sup>43</sup>

Lo señalado por el artículo arriba precisado, es el conjunto de principios de legalidad y lineamientos que se deberán observar en el procedimiento y por tanto, deberán ser completadas con las demás normas que lleven a buen puerto esos

---

<sup>43</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

lineamientos, pero en la práctica como en el mismo cuerpo normativo no existen al menos en este caso; lo que se traduce en un manejo de buenas intenciones, que la autoridad debe que cumplir en cada proceso y procedimiento administrativo que inicie en contra de los gobernados; pero si no quiere o no tiene a bien cumplir no pasa nada.

Eso sin mencionar la forma en la fue iniciado, sea a petición de parte o por oficio, según lo prevé el artículo 113 de este mismo ordenamiento. Esto es, siendo invocado por la Autoridad administrativa, donde le competen (para efectos de partes dentro del procedimiento), autoridad y gobernado, y al funcionario, se le olvida o no le interesa concluirlo por "flojera o curiosas razones", éste procedimiento quedará inconcluso por tiempo indefinido. Así, una vez revisado el texto relativo al procedimiento administrativo no se encuentra artículo expreso que señale que la autoridad se encuentra obligada a emitir resolución o determinación expresa en tiempo determinado; lo que nos lleva a deducir que es un conjunto de normas imperfectas.

Lo anterior, se desprende del análisis hecho al capítulo primero y segundo de la multicitada ley; ya que esta norma procesal, sólo permite la aplicación de las disposiciones contenidas en los dos capítulos arriba referidos. No obstante de lo anterior, el Código procesal en estudio, en su artículo posterior, el artículo 107 señala categóricamente que; **"A falta de norma expresa en este Código, se aplicarán los principios generales del derecho"**, lo que resulta en la aplicación de estos principios, son criterios doctrinales, mas no señalamientos de orden normativo que nos solucionen este caso concreto, por que conceptualizando éstos principios generales del derecho, deducimos que el fundamento de estos principios

responden a criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación; el principio "de dar a cada quien lo suyo" es uno de los principios generales del derecho, es un razonamiento que expresa el comportamiento que han de tener los hombres en sus relaciones de intercambio este criterio es real, tiene entidad, no como un ser que pueda ser captado por los sentidos del hombre (no como ser sensible), sino como un ser que subsiste en la inteligencia que lo concibe (como ser mental o material). Por lo que incluyendo dentro de estos principios la equidad, o sea la prudente aplicación de la ley al caso concreto, podemos señalar un término prudente para emitir resolución expresa en el caso controvertido; pero en conclusión, esto no determina en número de días para emitir tal resolución. Y aún más, si observamos que este mismo ordenamiento limita la supletoriedad de otra norma, tal y como le prevé la fracción primera del artículo tercero que a la letra dice:

**"Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:**

**I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código..."<sup>44</sup>**

Este precepto es reforzado por el citado artículo 106 del mismo ordenamiento, que refiere la obligatoriedad de observar lo dispuesto por los capítulos primero y segundo del presente Código, y más allá, existe jurisprudencia que ratifica y prohíbe la supletoriedad de otro código procesal, siendo el Código de procedimientos Civiles del Estado de México, misma jurisprudencia, que me permito

---

<sup>44</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

transcribir con el objeto de reiterar la posibilidad de no encontrar una disposición aplicable para obligar a la autoridad administrativa a resolver en un término (en días).

#### **"JURISPRUDENCIA SE-54**

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO. NO PUEDE APLICARSE SUPLETORIAMENTE AL PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.-** Señalan los artículos 1º, 106, 107 y 199 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, que las disposiciones del propio ordenamiento tienen por objeto regular el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así como el proceso administrativo ante el Tribunal del lo Contenciosos Administrativo Local: que el procedimiento administrativo, se iniciará, tramitará y decidirá conforme a los preceptos de los títulos primero y segundo del mismo Código; que a falta de normas expresas en el indicado cuerpo legal, se aplicarán posprincipio generales del derecho; y que el proceso administrativo ante el Tribunal se substanciará y resolverá y resolverá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y tercero del referido ordenamiento. Consecuentemente, al entrar en vigor el Código de Procedimientos del Estado, que regula con precisión las normas sobre el procedimiento y proceso administrativo se suprime la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad en ambos renglones. Esto es, ante la existencia de un régimen jurídico específico, el código de Procedimientos Civiles del Estado no puede aplicarse supletoriamente al procedimiento y proceso administrativo.

Recurso de Revisión número 316/997.- Resuelto en sesión de la Sala Sala Superior de 27 de mayo de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 751/998.- Resuelto en sesión de la Primera

Sección de la Sala Superior de 9 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 221/999.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 15 de abril de 1999, por unanimidad de tres votos.

*La tesis jurisprudencial fue aprobada por el pleno de la Sala superior en sesión de 30 de junio de 1999, por unanimidad de cinco votos.”<sup>45</sup>*

Todo lo anterior, limita al gobernado a tomar apoyo en alguna otra disposición contenida en el cuerpo legal en estudio, con el objeto de que le sea resuelta su controversia entre la autoridad y este. Resultando un tanto “increíble”. Lo que nos lleva a una conclusión; si al gobernado se le inició un procedimiento administrativo de oficio y no se le ha resuelto su situación jurídica, por falta de voluntad de los funcionarios encargados; solo le quedan dos cosas por hacer, esperar que la autoridad, o mejor dicho el funcionario que esta encargado de ese despacho, le resuelva su situación jurídica por voluntad propia (ya que no hay artículo expreso en el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, que pueda ser invocado para señalarle que debe resolver un número determinado de días), o mover el aparato jurisdiccional, es decir combatir el procedimiento iniciado en su contra ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, por cualesquiera razón, con el objeto que el Tribunal resuelva dejar el correspondiente procedimiento administrativo. Lo que implica mayor tiempo y gasto para el gobernado.

---

<sup>45</sup> JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA, PRIMERA Y SEGUNDA ÉPOCAS, Pág. 179.

### **3.2. LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA, CONCEPTO Y SU IMPORTANCIA.**

Para hablar de este tema, dentro del capítulo de la terminación o conclusión de los procedimientos administrativos, como lo es la caducidad de la instancia, es necesario tomar el concepto que nos señala la doctrina. Definición que tomamos del Diccionario de Derecho Procesal Civil; que nos señala: "Sinónimo de Perención. La caducidad es la extinción de la instancia judicial porque las dos partes abandonen el ejercicio de la acción procesal. El abandono se manifiesta por en que ninguna de ellas hace en el proceso las promociones necesarias para que éste llegue a su fin... No pocos jurisconsultos dicen que la caducidad es uno de los modos anormales de extinguir un juicio, pero este punto de vista no se ajusta a la verdad porque el efecto propio de la caducidad es como ya he dicho de nulificar los actos procesales constitutivos de la instancia, lo que no es igual a que este concluya al realizar sus fines, o cuando las partes, mediante transacción o convenio la den por terminada. Al ir exponiendo la doctrina de la caducidad se comprenderá mejor lo anterior. Una segunda Aceptación: I. La palabra caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por la falta de ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esa manifestación no se produce en ese tiempo, se pierde el derecho o la opción. II. Mediante la caducidad se pretende poner fin a largos e interminables procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de

los particulares, al tener la certeza que las autoridades hacendarías no podrán ejercer sus facultades al término de cinco años.<sup>46</sup>”

La figura de la caducidad, impone una forma de economía procesal, al ser de una manera de extinguir el procedimiento. Ahora trasladando esta figura jurídica al procedimiento administrativo, nos encontramos con una negación a esta figura; al señalar una prohibición expresa para la aplicación de esta figura. Prohibición que se encuentra señalada en el artículo 16 del Código procesal en estudio. El cual a la letra dice:

**“Artículo 16.- En el procedimiento y proceso no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o tribunal, sea por falta de promociones o actuaciones en un determinado tiempo.”<sup>47</sup>**

Por tanto, lo que es de deducirse que los procesos y procedimientos administrativos que inicie la autoridad administrativa (asunto que nos compete en este estudio), no serán concluidos hasta en tanto no se resuelva por alguna de las formas antes señaladas y no podrá ser concluido, no importando que este lleve una gran cantidad de años. Esto nos lleva a señalar que un procedimiento administrativo, será perenne, si la autoridad no tiene a bien resolver, porque si pensamos que el ciudadano ya aportó las probanzas necesarias para que se dicte la resolución que en derecho proceda, entonces, éste está en suspenso por un tiempo indefinido hasta en tanto el funcionario encargado de emitir la resolución tenga tiempo de emitirla o como pasa en la práctica esos procedimientos quedan archivados, administración, tras administración.

---

<sup>46</sup> PALLARES, EDUARDO, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Págs. 119-128.

<sup>47</sup> COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la importancia de que un procedimiento caduque es con el objeto que la actividad procesal sea mas ágil, es decir, si la autoridad inicia un procedimiento administrativo, y por negligencia de esta, o falta de interés del particular, se de por terminado, y claro, queden los derechos a salvo de las partes o que la autoridad pueda reiniciarlo en otro momento y no llenarse de procedimientos ineficientes lo que se traduce en un cúmulo de responsabilidad frente al gobernado, ya que si una nueva administración llega, y se encontrará con esa gran carga de trabajo podría resolverla de una manera práctica.

### **3.2.1. LA AUSENCIA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA, COMO FORMA DE EXTINCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Esta forma de extinción de los procedimientos administrativos, resulta aplicable en la mayoría de legislaciones administrativas de las entidades de la república, por lo que no es posible que esta figura no sea permitida, la conveniencia de que los procedimientos administrativos caduquen, es con el fin de tener una forma mas de concluir un procedimiento estancado por tiempo indeterminado<sup>48</sup>, ya que si un proceso de carácter judicial, lo permite, así como los demás juicios de carácter administrativos, así como los Códigos de Procedimientos Administrativos de las demás entidades federativas lo permiten no obstante que le dan un matiz distinto, en el caso en concreto del Distrito Federal y del Código Federal, contemplan la figura de la Caducidad, señalando el segundo un plazo de tres meses para proceder con la caducidad del procedimiento, advirtiendo al gobernado que promueva en el procedimiento so pena de producirse la caducidad acordando lo conducente la autoridad, dejando a salvo los derechos del particular para ejercerlos con el recurso que legalmente proceda. En la primera norma procesal, señala que este procedimiento deberá estar paralizado, esto es, no encontrar promoción o actuación alguna por un tiempo determinado (siempre y cuando la actuación pendiente sea indispensable para el particular o la no actuación implique la pérdida de un derecho procesal. Es de advertirse que la carga esta del lado de la autoridad.

---

<sup>48</sup> Es curioso que en la práctica se inicien múltiples procedimientos sobre el mismo asunto, porque administración tras administración no lo han concluido y le dan carpetazo, llega un nuevo funcionario, le inicia otro nuevo o se encuentra con un procedimiento, con errores de forma y fondo, por lo que decide iniciarle uno nuevo sin dejar efectos el anterior, el cual lo dejan a un lado sin concluirlo por parte de la autoridad, y del gobernado que no puede pedir que caduque por el simple transcurso de tiempo.

En cuanto al procedimiento incoado de oficio, el maestro Pérez González precisa: “Por lo general, en las leyes de procedimiento administrativo no se prevé la caducidad. La doctrina ha estimado que no estaría de más aplicar la institución de la caducidad. Para evitar los supuestos, nada frecuentes, de procedimientos incoados por la administración — por ejemplo, procedimientos sancionadores — ellos quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio.

Y así lo establece correctamente, el artículo 60, párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que contiene esta elogiada norma: [cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se enterarán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución] —el efecto de la caducidad una vez declarada es la terminación del procedimiento y, consiguientemente, el archivo de las actuaciones— (artículo 60, párrafo primero, **LFPA**; artículo 95, **LPADF**)

Ahora bien, la caducidad no determina en modo alguno la prescripción. Si hubiese transcurrido el plazo para que queden extinguidos los derechos que sirvieron de base a la petición deducida en el procedimiento caducado, su titular podrá incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento para hacer efectivo aquél derecho. Asimismo, podrá incoar de nuevo la administración de oficio el procedimiento si no hubiere transcurrido el plazo de prescripción.

El procedimiento como tal, caducado no producirá el efecto de interrumpir los plazos de prescripción. Ello no quiere decir que si las disposiciones reguladoras de la prescripción atribuyen el efecto de interrumpir el plazo de prescripción a la petición o reclamación deducida en el procedimiento caducado, queden derogadas aquellas disposiciones. Si en las disposiciones especiales se prevé que cualquier reclamación o petición interrumpe la prescripción, es incuestionable las que se dedujeron en el procedimiento. Pero a falta de disposición expresa, el procedimiento que terminó por caducidad no interrumpe el plazo de prescripción.”<sup>49</sup>

Lo que nos lleva a una sola conclusión, ya existe una forma de caducidad que es apoyada por la doctrina, así como en algunas normas de carácter administrativo, por lo que no es descabellado, el hecho de criticar y promover una modificación a esta norma procesal que en la mayoría del articulado es eficiente, pero por estos vacíos se deduce un tanto parcial y por ende perfectible

---

<sup>49</sup> Ob. Cit. Pérez González, Jesús, Págs. 164-168.

## **CAPITULO 4.**

### **PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, RESPECTO A LA FALTA DE ARTICULO EXPRESO PARA EMITIR RESOLUCIÓN EN UN TIEMPO DETERMINADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **4.1. PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA SEÑALAR UN TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA RESOLUCIÓN EXPRESA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Tras haber realizado el análisis correspondiente en el presente trabajo de tesis; a la norma que regula el procedimiento administrativo en el Estado de México, y en concreto a la situación planteada; como solución llego a la determinación que es necesario adicionar al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el Título Segundo del ordenamiento; del procedimiento administrativo, dentro de la sección tercera de la terminación del procedimiento administrativo, con

un artículo que exprese lo siguiente: “una vez integrado el expediente, oyendo a las partes y desahogando todas las probanzas y diligencias necesarias, la autoridad esta obligada a emitir resolución expresa dentro del procedimiento en un término no mayor de 10 días hábiles contados a partir de que el expediente esté debidamente integrado.” Con base en lo anterior, es necesaria la implementación de un término para que la autoridad administrativa se pronuncie respecto al procedimiento (resuelva), por lo que, el funcionario investido de autoridad que se vea obligado a resolver a la brevedad y no lo haga, tenga una responsabilidad frente a su omisión y la falta de actuación pueda encuadrarse dentro de la Ley de Responsabilidad para los Servidores Públicos, a efecto de que pueda ser obligado a resolver y a su negativa, se le imponga una sanción para que cumpla su trabajo, por ende y no haya la necesidad de acudir a otros tribunales para combatir el procedimiento, con la intención de que la autoridad judicial lo deje sin efectos; lo que implica otro juicio y sin mencionar el mayor gasto económico y personal de los gobernados por causa de los funcionarios ineficientes que no realizan su trabajo, por no haber artículo expreso para obligarlos a emitir resolución expresa en los procedimientos incoados (salvo que la norma objeto de la infracción determine término para resolver).

Como segunda propuesta, es modificar el artículo 16 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a efecto de que contemple lo siguiente: **“Que por causa de inactividad procesal de parte de la autoridad administrativa en un término de 30 días hábiles, el gobernado podrá solicitar la caducidad del procedimiento, reservándose la autoridad a reiniciarlo en cualquier tiempo”**. Esta figura jurídica, aunque por norma expresa está prohibida por el Código Procesal, y estoy en desacuerdo que siga subsistiendo, y si no caducan los procedimientos, (esto quiere decir que están vigentes por tiempo

indeterminado), el gobernado esta a expensas de la buena voluntad del funcionario a que resuelva cuando quiera y pueda, entonces se podrá invocar la caducidad por el simple paso del tiempo. Dejando a salvo los derechos de la autoridad a que persiga o intente de mejor manera de sancionar al gobernado, por la supuesta infracción a la norma. La aplicación de la caducidad de la instancia, es con la sola intención de eficientar los procedimientos, es decir, si la autoridad no los resuelve, al menos el gobernado al transcurrir el tiempo que marque la ley para que caduquen, e invoquen esa figura en su favor y se cierre el correspondiente procedimiento.

Esta segunda propuesta, es materia del trabajo terminal y es importante hacer mención de ella, por estar concatenada con la primera, pero lo más importante, es siempre proponer nuevas y mejores alternativas para lograr que la justicia sea más accesible y eficaz al gobernado.

## 4.2 CONCLUSIONES.

Como punto final al presente trabajo, y una vez realizado el estudio al procedimiento administrativo en cuanto a su tramitación y conclusión he de señalar, que en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, siendo una obra hecha por el hombre, es perfectible, por tanto, es necesario adicionarlo con la propuesta precisadas en el capítulo inmediato anterior, para que de esta manera sea más eficaz y eficiente en cuanto a su aplicación en los procedimientos administrativos, porque si bien es cierto las normas son pensadas con un nivel de justicia y equidad entre las partes, así como son hechas de buena fe, también es necesario prever que la conducta humana es cambiante y no podemos dejar las normas en un estado declarativo (manifestando solamente buenas intenciones), es necesario "cerrar la pinza" señalando una vinculación entre lo señalado y la forma de hacerlo cumplir, esto es, penas, términos y sanciones para así crear normas eficientes, para que el gobernado pueda tener los elementos necesarios para acudir a ellas en el momento que así lo requiera y por contrario, la autoridad tenga los elementos necesarios para hacer determinar lo conducente.

1.- Como primera conclusión es la necesaria reforma del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Primero, en el Capítulo Segundo de las Formalidades Procesales y Procedimentales, **modificar** el artículo dieciséis, en el cual se **"permita la caducidad de la instancia", por inactividad de las autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo"**.

2.- Aunado a esto como segunda conclusión, se **adicione** el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Primero, en el Capítulo Segundo de las Formalidades Procesales y Procedimentales, en el cual se exprese: **“Artículo.- La autoridad administrativa, que inicie un procedimiento de carácter administrativo, tendrá la obligación de emitir la resolución que en derecho proceda una vez recabadas las probanzas necesarias y alegado las partes lo que a su derecho convenga, en un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir de que se haya concluido la etapa de alegatos.**

3.- Asimismo es imperante hacer cambios en la legislación actual, como la definición que utiliza el multicitado ordenamiento respecto al **acto administrativo y sus elementos**, al existir vicios de lógica jurídica a saber, el procedimiento administrativo no es un conjunto de trámites para obtener un permiso, sino un conjunto de actos procesales para determinar la validez de una conducta del gobernado frente a un posible hecho contrario a la norma la cual esta obligada a verificar su cumplimiento.

4.- A manera de conclusión final, y reflexión; el presente trabajo surge de encontrarse con los burócratas sin preparación suficiente y faltos de tacto de atención a la ciudadanía y una vez que instauran el procedimiento correspondiente, no determinan resolverlo, por la falta de conocimiento o el exceso de procedimientos iniciados en contra de los gobernados y como última propuesta es la de **capacitar a su personal**, adscrito a los departamentos encargados de resolver los procedimientos iniciados, asimismo sean como requisito sean **Peritos en la materia**, es decir Licenciados en derecho. Y por último, **sean capacitados como servidores**

públicos, porque no solo basta ingresar a las filas de la burocracia para serlo, sino hay que tener vocación y conocimiento.

***EDGAR HERNÁN NÚÑEZ PÉREZ***

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL II, Editorial Porrea, México 1999.
- 2.- ACOSTA ROMERO Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano Y VENERAS HUERTA Francisco Javier, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMENTADAS, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1999.
- 3.- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO, Décimo cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1999.
- 4.- CASSAGNE Juan Carlos, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- 5.- DELGADILLO Luis Humberto, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, Editorial Limusa, México 1996.
- 6.- DIEZ Maria Manuel EL ACTO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1987.

- 7.- ESCOLA, Jorge Héctor **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Volumen I, Editorial Diploma Buenos Aires, Argentina, 1984.
- 8.- ESCOLA, Jorge Héctor, **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO VOLUMEN II**, EDITORIAL DÉ PALMA, BUENOS AIRES 1984.
- 9.- FRAGA Gabino, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México 1980.
- 10.- GONZÁLEZ PÉREZ Jesús, **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO**, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1997.
- 11.- González Pérez Jesús, **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL**, Editorial Porrúa-UNAM, México 2000, Tercera Edición.
- 12.- Margáin Manautou, Emilio, **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Décima Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
- 13.- Martínez Morales Rafael I. **DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO**, Editorial Harla, México, 1990.
- 14.- Narciso Sánchez Gómez, **PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México 1998.
- 15.- Serra Rojas, Andrés, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

- 16.- TORO OLIVERA Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Séptima edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 17.- Treviño Garza Adolfo J. TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1997.

## DICCIONARIOS CONSULTADOS

- 1.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1991.
- 2.- Compendio de Términos Jurídicos Relacionados, Thesaurus Jurídico Milenium, Derechos Reservados, 2001.
- 3.- Pallares, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, Vigésima quinta Edición, México 1998.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

- 2.- COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA, Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Segunda Edición, Toluca, México 2003.
- 14.- MEMORIAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Toluca México, 2002.

## LEYES Y CÓDIGOS CONSULTAS

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
- 3.- LEY PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL.
- 4.- CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

## JURISPRUDENCIA

- 11.- JURISPRUDENCIA FEDERAL FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: XIV, Septiembre de 1994, Tesis: XXI. 1o. 90 K, Pág. 334, Tomo: 78, Junio de 1994 Tesis: XXI.2o. J/4.
- 10.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA Y SEGUNDA ÉPOCAS 1987/2001, Tribunal de lo contenciosos Administrativo, Toluca México, 2002