



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

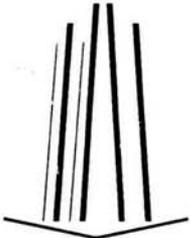
NECESIDAD DE SANCIONAR A QUIENES SE LES  
DECRETE EL SOBRESEIMIENTO POR INTERPONER  
RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE INCONFORMIDAD  
SIN MOTIVO, DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
TERESA DE JESÚS MARTÍNEZ IBÁÑEZ

ASESORA: LIC. LUISA HERNÁNDEZ CABRERA.

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

FEB. 2004





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

A **DIOS**, por ser mi mejor motivación, asesor, amigo y confidente, y por permitirme coincidir con los que me han rodeado en cada momento y etapa de mi vida.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**, en especial a la **ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN**, sus profesores, a los compañeros, amigos y ahora colegas que me ha dado; por auspiciarme durante esta etapa estudiantil tan importante, y de la que también me llevo grandes lecciones de vida.

A mis **PADRES**, por que su amor, consejos y regaños, me han formado hasta este momento, esperando no defraudar su fe en mí.

A mi **ASESORA**, Lic. María Luisa Hernández Cabrera, por su tiempo incondicional, respeto y profesionalismo con el que ha sabido guiarme a la culminación de este ciclo.

Al Mtro. Francisco Jesús Ferrer Vega, Lic. Guillermo Carlos del Castillo Peña, Lic. Jorge Ganado Díaz y Lic. María Guadalupe Castro Jaramillo, por las valiosas sugerencias durante la revisión del presente trabajo.

A mis **HERMANAS** Laura, Luisa, Flor, Karmína, Rocio y Jesi, y **HERMANO** Aarón, por que cada uno me ha dado motivos de superación con su ejemplo, comprensión, apoyo y tolerancia incondicional; de lo que estaré eternamente agradecida.

## DEDICATORIA

A la memoria de Aarón Martínez Gutiérrez, quien a pesar de su breve pasar por este mundo, nunca me ha abandonado y me ha dado la mayor lección de vida, por lo que le estoy eternamente agradecida a **Dios**, por permitirme haberlo conocido y haber tenido el privilegio de llamarlo, **PADRE**.

A Ruth Susana Ibáñez Rosales, que admiro y respeto por su incondicional amor, apoyo y fortaleza, que me brinda día a día aún sin merecerlo y que me ha enseñado e impulsado a salir adelante bajo cualquier adversidad; esperando no defraudarla, por todo lo que significa en mi vida, mi **MADRE**.

A los que han compartido conmigo los momentos más trascendentes de mi vida: Laura, Luisa, Flor, Aarón, Karmina, Rocío y Jesi; mis **HERMANOS**, con quienes quiero saldar una deuda pendiente.

A mis **TÍOS, TÍAS y PRIMOS** (Martínez e Ibáñez), que de manera directa e indirecta han sido un gran apoyo para mí y mi familia en todo momento.

A mi **AMIGO**, Lic. Horacio Fabricio, por que con sus consejos, enseñanzas de la vida e incondicional amistad, ha motivado de manera indirecta pero firme, el inicio y fin de este proyecto.

**GRACIAS.**

**NECESIDAD DE SANCIONAR A QUIENES SE LES DECRETE EL SOBRESIMIENTO POR INTERPONER RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE INCONFORMIDAD SIN MOTIVO, DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

**Pág.**

**INTRODUCCIÓN ----- I**

**CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL.**

1.1. Administración pública.....	1
1.2. De la facultad sancionadora de la autoridad administrativa.....	5
1.2.1. La infracción administrativa.....	7
1.2.2. Sanciones administrativas.....	10

**CAPÍTULO 2 GENERALIDADES PROCEDIMENTALES.**

2.1. Acto administrativo.....	20
2.1.1. Elementos.....	22
2.1.2. Características.....	26
2.1.3. Clasificación.....	27
2.2. El procedimiento administrativo dentro del Estado de México.....	30

2.2.1. Principios procedimentales.....	32
2.2.2. De las partes.....	34
2.2.3. Formalidades.....	38
2.3. Fases del procedimiento administrativo común.....	52
2.3.1. Iniciación.....	52
2.3.2. Instrucción.....	53
2.3.3. Terminación.....	58
 <b>CAPÍTULO 3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.</b>	
3.1. Concepto.....	62
3.2. Recurso administrativo de inconformidad en los procedimientos administrativos del Estado de México.....	65
3.2.1. Ámbito de operatividad.....	69
3.2.2. Causas de improcedencia.....	71
3.2.3. Causas de sobreseimiento.....	73
3.2.4. Resolución.....	75

**CAPÍTULO 4      NECESIDAD DE SANCIONAR A QUIENES SE LES  
DECRETE EL SOBRESERIMIENTO POR INTERPONER RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS DE INCONFORMIDAD SIN MOTIVO, DENTRO DE LOS  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

4.1. Problemática actual.----- 79

4.2. Consecuencias jurídicas de la interposición  
del recursos administrativos de inconformidad.----- 86

4.3. Propuesta.----- 88

**CONCLUSIONES.----- 97**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

Dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el legislador da la opción a los particulares, que sean parte de los mismos, de utilizar un instrumento de defensa ante los autos de autoridad que pudieren ocasionarle algún tipo de perjuicio, en cualquier etapa del procedimiento administrativo, el RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD, contemplado dentro de los artículos 186 al 198 del ordenamiento legal en mención.

Lo anterior, ya que una buena cantidad de los actos injustos, producidos por ilicitud o negligencia de las Autoridades Administrativas, se eliminan en virtud del efecto de las propuestas de la persona lesionada, de donde puede apreciarse la utilidad del recurso administrativo para que la autoridad corrija sus propios excesos.

Pero por lo simple de su tramitación, ha sido utilizado de manera desmedida, ya que el particular puede interponerlo aún cuando solamente *considera*, no estar de acuerdo con la decisión de la autoridad administrativa al momento que ésta emite un acto administrativo, llámense estas resoluciones, convenios, contratos y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares, o simples actos de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos auxiliares de carácter Estatal o Municipal, que afecten derechos de los particulares de imposible reparación; y si bien es cierto que dentro de la materia procesal administrativa en el Estado de México, se señalan términos y reglas para su tramitación, también lo es que éstas no se acoplan a las situaciones reales de la Entidad, siendo obsoletas al momento de pretender que las Autoridades apliquen de manera eficiente la Ley.

Es por ello, que con el objeto de buscar la equidad entre los particulares y las Autoridades administrativas, en este caso del Estado de México, se considera pertinente e incluso nos atrevemos a señalar que es urgente, el que se ponga en práctica la facultad sancionadora de la Administración Pública,

mediante la aplicación de una sanción a aquellos sujetos que interpongan de manera reiterada y sin motivo el *recurso administrativo de inconformidad*; buscando en todo momento el no privar del derecho de defensa con que cuentan los gobernados, sino desviar la intención de aquellos que de mala fe, lo manipulan en perjuicio de la justa administración, para que sus determinaciones siendo legales, se cumplan en tiempo y forma.

Así, en el capítulo 1, nos enfocamos a dar una visión de la Administración Pública, conociendo su estructura; también se explica en qué consiste la facultad sancionadora con que cuentan cada una de las Autoridades que la presiden, y los tipos de sanciones que hay en esta materia.

En el capítulo 2, vemos que es un acto administrativo, como elemento base, susceptible de impugnación; sus características y su clasificación; entrando asimismo a lo que son los procedimientos administrativos en el Estado de México, sus principios, formalismos y fases, para que visualizando el marco jurídico actual comprendamos su vulnerabilidad.

Dentro del tercer capítulo, nos avocamos a lo que es el *recurso administrativo de inconformidad*, desde el concepto hasta su tramitación en el Estado de México.

Finalmente en el último capítulo se plasma la problemática actual respecto del mal uso que se le ha dado a este medio de defensa, las consecuencias que eso implica, y las ventajas de insertar un elemento de rigidez dentro de los procedimientos; ya que de lo contrario seguiremos viviendo una época de corrupción, que acabaría con nuestra búsqueda del real Estado de Derecho.

# CAPÍTULO 1

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 Administración Pública.

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una Autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. El Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, es el encargado de regular la actividad del Estado-Autoridad, que se realiza en forma de función administrativa.

Según el diccionario jurídico mexicano, la Administración Pública es definida, "como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. Vista desde dos puntos, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y otro formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos". (1)

Aunque con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad. Acerca de la noción de Administración Pública existen distintas corrientes entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

---

(1) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario jurídico mexicano. Décima cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2000. Pág.107.

Por otra parte, el enfoque material toma, a la Administración Pública, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. En este sentido, Acosta Romero al citar a George Vedel, considera a la administración en sentido funcional, como designado a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, que al hablar de la administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha acción. (2)

Por su parte Acosta Romero, afirma que "la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos." (3) Criterio que engloba de manera general cada una de las esferas operativas en las que se desenvuelve esta materia, que a pesar de no ser la única función del Ejecutivo, si su única responsabilidad.

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra, por requerir de personas físicas que la ejerciten; ya que por si mismo el Presidente de la República se vería imposibilitado de cumplir cabalmente con cada una de las obligaciones que le corresponden al Ejecutivo.

Lo que se refleja en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

(2) *cfr.* ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. "primer curso". Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1995. Pág. 140.

(3) *idem.*

*“se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”;*

Es decir, que a diferencia de los otros poderes, el judicial y el legislativo que tienen la característica de ser colegiados, el ejecutivo es unipersonal, lo que significaría una responsabilidad mayor en la toma de decisiones, a no ser por los órganos y organismos que lo auxilian y que encuentran su fundamento en el artículo 90 de nuestra la carta magna, que a la letra dice:

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

Bajo este tenor, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que empezó a regir el 1° de enero de 1977, divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la Administración Pública Centralizada, que existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada uno, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública; y la conforman la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Y la Administración Pública llamada Paraestatal que comprende: organismos descentralizados, a quienes se les confía la realización de algunas actividades administrativas, y que se encuentran desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central; las empresas de participación estatal, este sistema es una forma de organización a la que el Estado recurre

como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país, dentro de las que se encuentran: las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos. (4)

Así, tenemos que el ejercicio de dichas facultades, se distribuye de igual forma en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; siendo este último el que tiene relación directa con los gobernados; trato que se reforzó con las recientes reformas que sufrió el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en donde a los Municipios se les dota de la potestad de ser *Gobernados* y no solo *Administrados*, por los Ayuntamientos. Lo que les permite, de acuerdo a sus necesidades, adoptar las medidas necesarias para acondicionar tanto su presupuesto como su marco jurídico a fin de hacer efectiva la procuración de la administración.

Cabe aquí hacer una distinción entre lo que muchas veces, de manera errónea se ha tomado como sinónimos, Municipio y Ayuntamiento; "el *Municipio* es la forma de organización político – administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar; y el *Ayuntamiento* no es sino el Órgano Colegiado que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente al gobernado." (5)

A pesar de hablar de funciones Ejecutivas, en este caso la figura no es unipersonal, sino que las atribuciones recaen en un Órgano Colegiado, llamado Ayuntamiento, que se integra por un Presidente Municipal, y el número de Síndicos Procuradores y Regidores que se determinarán de acuerdo a la población de cada municipio, y en el que se materializan las tareas del Ejecutivo, que al igual que en el nivel federal, cuenta con su propia legislación: Bandos de policía y buen gobierno, Reglamentos, declaratorias, circulares, acuerdos, y demás disposiciones que tienen el carácter de obligatorios tanto

---

(4) *cf.* FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 1992. Pág.165

(5) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág.304

para las autoridades y servidores públicos municipales como para los vecinos, habitantes y transeúntes del municipio; por supuesto respetando la jerarquía Constitucional establecida.

El Ayuntamiento a su vez delega sus funciones a otras autoridades; en el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, -por ejemplo- en su artículo 26 enumera las dependencias con las que cuenta para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de orden administrativo: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría; Direcciones de Administración, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Jurídica, de Reglamentos; solo por citar algunas.

Autoridades con quienes los gobernados, tienen el primer contacto con la Administración Pública, por ser estas la primera instancia al momento de realizar cualquier tipo de petición, trámite o aclaración; y son quienes de manera directa, realizan y ejecutan las sanciones administrativas a los gobernados; recayendo en ellas la responsabilidad primera de brindar una efectiva administración de justicia.

## **1.2. De la Facultad Sancionadora de la Autoridad Administrativa.**

La Facultad Sancionadora de la Administración Pública, constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto que sin ella no sería posible que los órganos Administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos.

La potestad sancionadora de la Administración Pública tiene su apoyo en uno de los medios de la policía administrativa, como es la *coacción*, que significa: "empleo de la fuerza o violencia, sobre un individuo para que éste haga una cosa", (6) que puede consistir en castigar las conductas infractoras de

---

(6) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 482

las disposiciones legales respectivas, o bien, en hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.

Esta potestad, es concedida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 que establece:

*“ . . . Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas . . . ”;*

Aunque literalmente este artículo señala que, *únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas*, a las Autoridades Administrativas, les deja abierta la posibilidad de que el Poder Legislativo e incluso el Ejecutivo, establezcan dentro de las leyes administrativas otro tipo de infracciones y sanciones más específicas de acuerdo a las distintas esferas administrativas y a la problemática real que en ellas se presente; ya que el estado de derecho implica que la actuación de la Administración Pública y de los administrados sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimiten los derechos de la población y se establezca la competencia de las autoridades.

Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados, mediante derechos y obligaciones públicos subjetivos.

Y una vez identificadas las obligaciones público-subjetivas de los gobernados, como las conductas que establecen las normas, a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ellas, podemos decir que cuando el obligado no cumple con el mandato legal, incurre en un ilícito, entendiéndose éste, a *contrario sensu* como: “la realización de conductas que no cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas;”(7) y se hace acreedor a la

(7) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág.2039

sanción prevista en la propia norma legal.

De manera, que cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos también por el Derecho Penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir tanto una infracción como un delito, en razón de su entidad y características de la conducta. (8)

### 1.2.1. La Infracción administrativa.

Por ello es importante precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o a ambos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico específico.

Lo importante en este caso es precisar en qué momento estamos ante una infracción o a un delito. Primeramente, la figura de la *infracción* es definida por el Diccionario Jurídico Mexicano, como: "*La contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión*"; (9) lo anterior nos precisa que la violación es a *normas de carácter administrativo*, es decir, a leyes, reglamentos o disposiciones única y exclusivamente de esta materia.

Y en cuanto a los *delitos*, estos se dan solo en materia penal, ya que se refieren a, "la acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal"; (10) conducta que para acreditarse, debe reunir ciertos elementos.

Cabe destacar que no obstante lo anterior, existen violaciones a las

(8) *cf.* ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág.1025

(9) *Idem.* Pág. 1710

(10) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 868.

leyes administrativas que por sus características son calificadas también como delitos, en nuestro sistema jurídico mexicano, tenemos algunos ejemplos como el contrabando o la defraudación fiscal; ya que atentan directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos, al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo.

Con el objeto de hacer una mejor distinción entre ambas figuras, tenemos el siguiente cuadro comparativo: (11)

<b>INFRACCIÓN</b>	<b>DELITO</b>
Es sancionada generalmente por una autoridad administrativa subordinada.	Lo sanciona el poder judicial a través de tribunales independientes.
El acto u omisión que da lugar a la infracción viola disposiciones de carácter administrativo. (leyes, reglamentos, circulares, entre otros)	El delito vulnera normas de derecho penal que protegen la vida, la salud, el patrimonio, entre otros.
Esta puede ser atribuida a personas físicas y a personas morales.	El delito únicamente puede ser llevado a cabo por individuos.
Los elementos de culpabilidad como la culpa y el dolo, no son esenciales para que la infracción administrativa exista.	Por el contrario el delito requiere el elemento de culpabilidad en cualquiera de sus modalidades para existir.
La sanción aplicable para el caso de la infracción se traduce en multas.	Aquí, además de las multas hay sanciones de privación de la libertad.

Por lo anterior, tenemos que infracción administrativa, llamada también ilícito administrativo o falta administrativa, debe entenderse como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe; o también como la conducta imputable a un gobernado, por acción u

(11) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 1711.

omisión, que constituye una violación o trasgresión a una norma jurídico-administrativa y, que por tanto, resulta antijurídica, la cual podrá ser reprimida por la autoridad administrativa a través de las sanciones de la misma naturaleza, que al efecto establezca el ordenamiento jurídico.

Delgadillo Gutiérrez, señala que existen dos tipos de infracciones administrativas: "unas de carácter contravencional y otras disciplinarias; siendo las primeras, aquellas que puede cometer cualquier gobernado, por dejar de cumplir un deber jurídico-administrativo, o cumplirlo de forma irregular o deficiente, deber impuesto por las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la Administración y los administrados; y las segundas surgen por la violación o trasgresión a las normas jurídicas que regulan las relaciones del empleo o la función pública, entre el Estado y sus servidores públicos." (12)

Para efectos de la presente investigación nos ocuparemos solo de aquellas de carácter contravencional.

#### a.- Elementos de la infracción administrativa. (13)

Como toda figura jurídica, la infracción administrativa contravencional, se compone de los siguientes elementos:

\* *sujeto activo*, quien es la persona que realiza la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe y a quien por ello se le reputa como autor de la violación.

En tratándose de las infracciones contravencionales, el sujeto activo puede ser cualquier persona física o moral en su carácter de gobernado.

\* *Sujeto pasivo*, éste lo constituye el titular del bien jurídico lesionado, en

---

(12) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. "Segundo curso." Editorial Porrúa. México 1999., Pág.199

(13) *Id* ídem. Pág. 200-201.

este caso la sociedad o comunidad, en virtud de ser ella la que resulta perjudicada por la violación a las normas jurídicas, establecidas para satisfacer el interés público, intereses representados por la Autoridad Administrativa.

\* *Conducta*, ya sea acción y omisión, es el proceder contrario a lo que establece la norma jurídica; su contenido es una voluntad y un hacer algo (acción) o una voluntad, y un no hacer algo (omisión). La acción es un hacer algo con voluntad, encerrando este concepto dos elementos: una voluntad y una actividad causal, el primero a su vez se compone por una parte intelectual (conocer) y uno volitivo (querer). El segundo es un punto simple en cuanto no presenta complejidad en su contenido; a lo más puede hablarse de una o varias actividades causales.

Aquí la voluntad puede ser dolosa o culposa, la primera cuando el infractor conoce y quiere la concreción de la infracción, y el segundo término se da cuando el infractor no quiere infringir la norma, sin embargo no provee el cuidado posible y adecuado para no producirla, y así la comete.

### **1.2.2. Sanciones Administrativas.**

El ejercicio de la función administrativa, considera la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la Administración Pública, con el fin de que éstos puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen.

Entre tales facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas. (14)

Lo anterior solo puede ser realizado por medio de actos en los que exterioriza su voluntad a través de diferentes órganos, actos que se concretan en una ley; que regula cada uno de los distintos ámbitos de la administración pública ya sea a nivel federal, estatal y municipal; siempre y cuando cumplan

(14) *cfr.* DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. Pág.193.

con los requisitos que la ley determine, y en concordancia con la siguiente jurisprudencia:

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, SANCIONES IMPUESTAS POR LAS.**

Es a todas luces ilegítima la sanción impuesta a un individuo por la autoridad administrativa, si ésta no funda y motiva la causa legal del procedimiento, ni expresa siquiera cual es la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía que se atribuye al agraviado, lo que es absolutamente necesario para que dicha autoridad administrativa pueda hacer uso de la facultad que le concede el artículo 21 Constitucional, por lo que la imposición de aquella sanción, en las condiciones apuntadas, es violatoria de garantías del artículo 16 Constitucional, puesto que traería consigo una arbitrariedad ilimitada.

Amparo penal en revisión 5526/41. Velásquez Rafael. 5 de noviembre de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

Las jurisprudencias son una herramienta indispensable para la mejor interpretación de las leyes; en este caso resalta la importancia de fundamentar y motivar cada una de las actuaciones de las Autoridades, máxime cuando éstas, imponen sanciones a los gobernados, y los mandos superiores, ya sea por ignorancia o negligencia, omiten estos requisitos esenciales que se encuentran consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creando confusión y descontento entre los particulares quienes desconfían ya de las actuaciones del Gobierno.

Entre las características de las sanciones contravencionales, tenemos que "son impuestas a todos los gobernados, sean o no servidores públicos (a los que, como ya vimos, además se les aplican las sanciones disciplinarias, cuando infringen disposiciones propias de su cargo), que hayan violado las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la administración y los administrados, y también el hecho de que han sido expedidas para promover la

consecución de los fines estatales; son externas al ámbito de la Administración, en tanto que trascienden la esfera de la administración, puesto que se imponen a todos los particulares sin excepción". (sic.) (15)

### *Tipos de sanciones*

Hablando de las sanciones contravencionales, éstas pueden ser de distintos tipos: el apercibimiento, la amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, clausura, decomiso, multa y arresto hasta por 36 horas; en nuestro derecho positivo, encontramos que los ordenamientos legales, llámese Ley, Reglamento o Bando Municipal, no determinan una prelación para su imposición, por lo que se entiende que en ese aspecto las autoridades administrativas cuentan con una facultad discrecional para imponerlas; ya que esto se determinará de acuerdo con las características de la infracción y del infractor, pudiéndose imponer una de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando debidamente esa determinación.

Para ilustrar lo anterior, y antes de desarrollar cada una de las sanciones, se transcribe la siguiente jurisprudencia que nos señala los criterios en que cada una de ellas debe de imponerse.

### **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LAS.**

Si bien es cierto que las autoridades administrativas están facultadas para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, en caso de infracción a los reglamentos gubernativos o de policía, también lo es que para que las sanciones impuestas en ejercicio de esa facultad se ajusten a los preceptos constitucionales, y particularmente, al artículo 16, es menester que las autoridades justifiquen sus procedimientos, estando obligadas a probar, que en el caso concreto, no sólo existe el precepto reglamentario infringido,

(15) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. Pág. 204.

sino también que se han realizado los supuestos de hecho que determina la aplicabilidad de dicho precepto. En consecuencia, como lo ha sostenido esta Sala en diversas ejecutorias, toca a las responsables poner de manifiesto en su informe justificado, la realización de la hipótesis de hecho prevista en los reglamentos gubernativos y de policía, acompañado para ello, si es necesario, copia certificada de las constancias conducentes, con objeto de motivar la imposición de las multas, incurriendo en violación del artículo 16 constitucional si no lo hacen. Atento lo anterior, debe concluirse que si en el caso las autoridades responsables no justificaron debidamente sus procedimientos, acompañando las constancias necesarias para probar los hecho asentado en sus correspondientes informes, no puede decirse que se hayan ajustado a los requisitos constitucionales, sin que toque al quejoso comprobar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, toda vez que negó de plano que tales actos tuviesen alguna justificación, tocando por ello a las responsables, hacer la comprobación correspondiente.

Amparo administrativo en revisión 2533/44. Chavaili Emilio. 11 de julio de 1944.

Quinta época. Segunda sala. Materia Administrativa

En este caso, se hace referencia nuevamente a la motivación y fundamentación, así como a la prueba de que se ha infringido la Ley Administrativa; lo que refuerza la determinación plasmada en el acto administrativo.

Dentro de las sanciones que se aplican en materia Administrativa, se encuentran las siguientes:

- Apercibimiento.- De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica con una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir con una conducta indebida; es decir es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho. (16)

Siendo considerada también como una de las más leves en su aplicación general; ya que no afecta materialmente los derechos del individuo, ni patrimoniales ni personales, al contrario, lo previene para que se conduzca legalmente; tal como lo sustenta la siguiente jurisprudencia:

**MEDIDAS DE APREMIO. EL REQUERIMIENTO, CON APERCIBIMIENTO GENÉRICO DE IMPONERLAS, ES ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY RECLAMADA, QUE NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.**

Si en el juicio de amparo se reclama la inconstitucionalidad de una disposición que establece medidas de apremio de que el juzgador puede hacer uso para que se cumplan sus determinaciones, y de la resolución que se señala como acto de aplicación se advierte que sólo contiene un requerimiento en el que de manera genérica y no específica se indica que, de no darse cumplimiento a lo ordenado en el proveído respectivo, se hará uso de las medidas de apremio a que se refiere la norma reclamada, de ello se deduce que no se ha actualizado, en perjuicio del requerido, alguna de las hipótesis previstas por el precepto legal, por lo que ninguna afectación ocasiona a su interés jurídico y, en tales condiciones, al operar la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción V, de la

(16) cfr. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo I. Editorial Bibliográfica Omeba. Argentina. 1976. Pág. 720.

Ley de Amparo, debe sobreseerse en términos del artículo 74, fracción III, del propio ordenamiento legal.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 36/97. NOVENA EPOCA  
SEGUNDA SALA. MATERIA COMÚN.

- Amonestación.- Toda vez que la legislación administrativa no la define, recurrimos al Código Penal Federal en su artículo 42, que la describe de la siguiente manera:

*“ La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se impondrá una sanción mayor si reincidiere, esta manifestación se hará en público o en lo privado, según aparezca prudente al juez.”*

Siendo su propósito que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que ante el supuesto de volver a realizarla se considerará como reincidente, encontrándose una semejanza entre esta figura y la del apercibimiento, ya que ambas son llamadas de atención al infractor que no lo afectan sus intereses materialmente;

- Multa.- Ésta constituye una sanción pecuniaria, lo cual implica que el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe. La imposición de las multas se encuentra sujeta al cumplimiento de lo previsto en los artículos 21 y 22 Constitucional, en cuanto que este precepto prescribe primeramente la facultad de las autoridades administrativas a imponer, entre otras sanciones la multa y en el segundo artículo, la regulación de la misma que no debe ser excesiva. Lo anterior es lógico, y coincidimos con Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, ya que si se toma en cuenta que la finalidad que

persigue este tipo de sanciones es, además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual inevitablemente se llegaría, de aceptarse la imposición de multas que rebasen su capacidad económica, circunstancia ésta que adquiere mayor relevancia en tratándose de sociedades o empresas, pues se acabaría con fuentes de empleo y se dejarían de percibir los impuestos generados tanto por ella como por sus empleados, con el correspondiente perjuicio para la sociedad y el propio Estado. (17)

Ahora bien, como es evidente que la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias desproporcionadas, y por tanto excesivas, que contraríen la disposición constitucional comentada, es otorgándole a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito en los términos ya anotados, el monto del negocio y las condiciones económicas del infractor, y además para imponer las sanciones que consideren justas dentro de un mínimo y un máximo; necesariamente habrá de concluir que todas aquellas leyes o preceptos que no concedan a la autoridad estas facultades, aunque sea implícitamente, serían violatorias de la garantía consagrada en el artículo 22 constitucional, lo que se establece en lo siguiente:

**MULTAS, MÍNIMO Y MÁXIMO PARA IMPONER LAS, PERMITIDO EN LA LEY. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RAZONAR SU ARBITRIO SANCIONADOR.**

Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y, al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley; empero, al determinar la sanción, deben expresar pormenorizadamente los motivos que tengan para fijar la cuantía de la multa, para lo cual hay que atender a las peculiaridades del caso y a

---

(17) *cfr.* DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. Pág. 209

los hechos generales de la infracción, y especificar cómo influyeron en su ánimo para detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima época. Materia Administrativa.

Amparo directo 1236/87. Triturados Basálticos y Derivados, S.A. 25 de noviembre de 1987. Unanimidad de votos. Guillermo II. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Francisco Paniagua Amézquita.

Amparo directo 772/87. Distribuidora Paseo, S.A. 30 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Crlock Sánchez.

Amparo en revisión 1662/86. Selma Meyer de Baza. 29 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Flores Carmona.

El fijar el monto de las multas es una tarea delicada para la Autoridad que la dicte, ya que requiere de un criterio que no anteponga costumbres, homologaciones, aproximados, entre otros, ya que se está afectando el patrimonio del gobernado.

- Arresto. Gramaticalmente el arresto viene del " *ad*, a y del *restaré* quedar, detener. Detención, con carácter provisional, de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad". (18) Como sanción administrativa, el arresto implica una corta privación de la libertad del infractor, ya que no puede ser superior a 36 horas y debe realizarse en un lugar distinto del aquél que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de la libertad; esta por su complejidad, tiene poca operatividad ya que en muchos de los casos es sustituida por una multa;

(18) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 226

- Clausura. Esta palabra, proviene del latín *clausus* que significa, cerrar, conclusión. En materia administrativa, implica la cesación, o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea comercial o industrial, o bien el ejercicio de derechos, como es el de propiedad o posesión, por ejemplo, tratándose de clausuras de una obra de construcción, la cual puede ser provisional o definitiva. Por regla general, este tipo de sanción es de carácter accesoria o conjunta, en virtud de que viene aparejada a otro tipo de sanciones.

**CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR  
INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES  
VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.

Amparo en revisión 164/95. Inmobiliaria del Sur, S. A DE C. V.  
15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente:  
Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora  
Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate.

Amparo en revisión 1103/94. Organización Dulcera de Acapulco,  
S. A DE C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos.  
Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro  
David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles  
Denetro.

Novena época. Pleno. Materias: Administrativa, Constitucional.

Esta jurisprudencia, afianza la legalidad de las sanciones que como ya vimos, se omiten Constitucionalmente en el referido artículo 21, dándole a la Autoridad Administrativa mayor posibilidad coercitiva de hacer cumplir la Ley, y de administrar ésta, de manera eficaz, claro está, todo esto previo procedimiento que se lleve a cabo.

Así tenemos a una Administración Pública, que a pesar de estar dotada de bases jurídicas y herramientas, propicias para un pleno ejercicio coercitivo, le hace falta materializar el vínculo que una su facultad sancionadora con sus sanciones.

## CAPÍTULO 2

### GENERALIDADES PROCEDIMENTALES.

#### 2.1.- Acto Administrativo.

Una vez conocidas las facultades con las que cuentan las Autoridades Administrativas, es importante tocar el tema, de la figura jurídica que origina las controversias entre los gobernados y los gobernantes; el acto administrativo.

Para 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 u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general." (19)

Definición en la que se engloban de manera muy concreta cada una de las etapas del acto administrativo, y que más adelante se desglosarán; en el nuevo Código Administrativo del Estado de México en su artículo 1.7, se da también un concepto de esta figura, aunque en este caso, es de una manera más sintetizada:

*"Para efectos de este Título primero, -Disposiciones generales- se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta."*

---

(19) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 749.

Noción, que encierra distintos elementos que lo distinguen de otros actos jurídicos, como podrían ser los de gobierno o políticos, que si bien es cierto, se relacionan con la orientación o dirección política general y con la integración de organismos públicos, también lo es, que estos últimos, se inclinan hacia la función Legislativa, de crear a las instituciones, órganos y organismos que van a ejercer la autoridad administrativa, y con los actos administrativos se ejerce la función Ejecutiva, que vincula a las autoridades con la sociedad.

Luego entonces, y partiendo de distintos criterios doctrinales, podemos apreciar que el concepto se compone de los siguientes elementos:

1. Declaración de voluntad.- Es un elemento indispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito, de una decisión; y que debe ser: *unilateral*, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios y en los contratos; la expresión de voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo; y *concreto*, puesto que debe referirse a situaciones particulares en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede en los actos administrativos. (20)

2. Proviene de órgano administrativo.- La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada, ya que si el acto es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial, no entra en la clasificación de los actos administrativos; ya que cuando otros poderes emiten nombramientos o aplican presupuestos aunque materialmente se trate de una función administrativa, estos actos no presentan la característica de administrativo y por consiguiente no son de esta materia; ya que podríamos estar en presencia de actos de gobierno o políticos

---

(20) cfr. MARÍA DIEZ. Manuel. Acto administrativo. Segunda edición. Editorial Tipográfica editora argentina. Argentina. 1961. Pág. 111.

que señalamos anteriormente. (21)

3. Producen efectos jurídicos. La declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo, a decir de Acosta Romero, "se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir crear, modificar, transmitir o reconocer o extinguir derechos y obligaciones." (22) Ocasionando consecuencias a los gobernados, ya que los actos que se emiten no siempre favorecen las pretensiones de los particulares.

### **2.1.1. Elementos.**

Por otro lado, tenemos que el acto administrativo en sí, está constituido, además por otros elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación constituyen vicios que lo afectan; y los cuales de acuerdo con sus características, (23) han sido agrupados en:

*Subjetivos.* "Está Integrado por el órgano de la administración que tiene a su cargo la producción del acto, el cual debe reunir los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo que corresponde ser emitido por una autoridad competente". (24)

Es decir por un sujeto de la administración y que además la ley le otorgue las facultades para pronunciarse en la materia, como lo son, los funcionarios públicos en cualquiera de sus niveles de gobierno, electo de acuerdo a las disposiciones legales de cada una de las dependencias.

Como el titular del órgano que emite la resolución es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar

---

(21) cfr. MARÍA DIEZ, Manuel. Op. Cit. Pág.112.

(22) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 750.

(23) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón. Curso de derecho administrativo I. Décima edición. Editorial Civitas ediciones. España. 2001. Pág. 544-555.

(24) id idem. Pág. 755.

la voluntad de la administración; por lo tanto además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia o intimidación. (25) Por otra parte el órgano de la administración debe tener atribuidas las facultades necesarias para su actuación, es decir, debe ser competente, en razón de materia, grado, territorio y cuantía.

*Objetivos.* Dentro de estos se encuentran: el objeto, motivo y fin; parte fundamental de los actos administrativos, ya que en ellos se centra el razonamiento jurídico de las autoridades.

a) Objeto. Para Olivera Toro, se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo con el derecho común debe ser cierto, física y jurídicamente; es decir que la materia a que se refiera el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley. (26)

b) Motivo. También llamado presupuesto de hecho y causa, está constituido por las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. (27)

Es conveniente señalar la importancia de este elemento ya que motivar el acto significa, externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso en concreto a la hipótesis legal. Elemento que más adelante se detalla.

c) Fin. Es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el ¿para qué? de su emisión, que en materia de administración siempre corresponde a la satisfacción del interés público su contenido se deriva de la voluntad del legislador expresada en la ley por lo que su inobservancia da lugar al desvío de poder que es la aplicación de potestades para fines distintas de los provistos en la norma.

(25) cfr. CLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1976. Pág. 155.

(26) *Ididem* Pág. 158.

(27) cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 763.

*Formales.* Está integrado por la observancia del procedimiento por escrito y por la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados. La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular por lo que si se afectan sus defensas procede la declaración de nulidad.

Lo anterior lo consigna el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación al disponer que se declarará que una resolución administrativa es ilegal, cuando se hayan omitido los requisitos formales exigidos por las leyes que afectan las defensas del particular.

Respecto a la constancia del acto por escrito, su importancia es manifiesta ya que es el medio en que se expresa la existencia de la voluntad administrativa.

Lo anterior, se plasma en el artículo 1.8 del nuevo Código Administrativo del Estado de México, que señala que:

*“Para que un acto administrativo tenga validez deberá satisfacer lo siguiente:*

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

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

*III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;*

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

*V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte en el artículo 1.9 del Código Administrativo del Estado de México se establece que el acto administrativo deberá ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, de modo que se especifiquen el ámbito territorial de su aplicación y validez, así como el periodo de su duración. Ya que de lo contrario, se entenderá que el acto tiene aplicación y validez en todo el territorio del Estado o del municipio de que se trate, según sea emitido por una autoridad estatal o municipal, y que su duración es indefinida.

### **2.1.2. Características.**

La manifestación escrita de la voluntad administrativa generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto física y legalmente posible y con la debida fundamentación y motivación, constituye el acto administrativo *válido* y *eficaz*, en virtud de que siendo *válida* ha sido notificado al particular.

En cuando a la *validez*, ésta se deriva de una presunción que la ley establece a favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo la característica de

*legitimidad*, así lo establece el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación que dice:

*“Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales . . . .”*

Para que un acto pueda surtir sus efectos requiere además de ser válido, que sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado a través de la notificación. De esta forma el acto al ser eficaz adquiere la característica de *ejecutividad* es decir, la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

### **2.1.3. Clasificación.**

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, es por ello que los tratadistas los han agrupado en razón de ciertos aspectos que le son comunes, y un criterio que los unifica es el de Serra Rojas, que retomamos a continuación: (28)

I. Por su ámbito de aplicación, pueden ser:

*Internos.* Son aquellos cuya existencia sólo se manifiesta dentro de la propia administración por lo que no pueden producir efectos respecto de los particulares, como la orden de un superior a un inferior jerárquico, o la imposición de sanciones disciplinarias a un servidor público, o el nombramiento de un funcionario.

---

(28) cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. “segundo curso.” Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 246-250.

*Externos.* A contrario de los anteriores, sí trascienden la esfera de la administración y afectan el ámbito de los particulares; por ejemplo la expedición de licencias de construcción, de manejo, comercio, entre otras.

## II. Por la naturaleza misma de los actos:

*Materiales o instrumentales.* Se utilizan para la preparación ejecución de los actos jurídicos, no producen por si mismos consecuencias de derecho, por ejemplo el llenado de una solicitud, el presentar una documentación que requiere o exige el órgano administrativo al particular, como requisito para realizar un trámite.

*Jurídicos.* Contienen la manifestación de la voluntad del Estado encaminado a producir efectos jurídicos; por ejemplo una licencia de cualquier tipo.

## III. De acuerdo con las voluntades que intervienen:

*Actos colegiados.* Son aquellos que emanan de la voluntad de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la administración pública.

*Actos complejos o colectivos.* Éstos se forman con el concurso de voluntades de varios órganos de la administración pública, por ejemplo cuando se forman comisiones intersecretariales.

*Unión.* En donde la voluntad del particular se adhiere incondicionalmente a la voluntad del Estado.

*Simple o unilateral.* En donde interviene una sola voluntad de un ente administrativo, sea individual o colectivo.

## IV. Por los efectos que producen los actos:

a).-Que aumentan los derechos de los particulares.

*Concesión.* Es un derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio público lo cual implica un privilegio respecto de los demás gobernados.

*Autorización, licencia o permiso.* Es un acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad y que una vez que se constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad lo autoriza; así tenemos las licencias de construcción, manejo, de uso de suelo, entre otras; en el que el derecho a realizar la actividad ya existía, pero su ejercicio obliga al cumplimiento de requisitos previos.

*Dispensa o condonación.* Es el acto por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligación o una carga que teman establecida como el caso de las exenciones fiscales, que sucede cuando la Secretaría de Hacienda conforme al Código Fiscal de la Federación exenta a ciertos contribuyentes del pago de ciertos impuestos o bien la exención para cumplir con el servicio militar, o bien la autorización de los padres para que un menor contraiga matrimonio.

*Admisión.* Es el acto por el cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público como el caso de la inscripción a una escuela oficial o a un servicio de salud.

b).-Actos que limitan los derechos.

*Órdenes.* Son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas, por ejemplo, el pago de impuestos, multas, recargos o de una infracción administrativa.

*Traslativos de derechos.* Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración, por ejemplo, la expropiación, decomiso o la requisa.

*Sanción.* Es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentos, y tiene carácter represivo.

c).- Los que hacen constar.

*Certificaciones.* Son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares.

*Registro.* Inscripción en documentos o instituciones públicas de situaciones y derechos de particulares, como en el caso de registro de transferencia de tecnología, registro civil, público de la propiedad, entre otros.

*Notificaciones y publicaciones.* En estos implica la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas a los particulares; por ejemplo las notificaciones personales que realiza el órgano administrativo al particular o bien la publicación de los decretos expropiatorios en el Diario Oficial de la Federación.

## **2.2. El Procedimiento Administrativo dentro del Estado de México.**

El Estado de México, se encuentra conformado, por 124 Municipios, hasta este momento, los cuales, cuentan ya con una autonomía propia; no obstante, su normatividad está basada primordialmente en la esfera Federal, de la que toman y ajustan figuras, para adaptar su legislación a la situación actual económico-social en la que viven; aunque por omisión, ignorancia o negligencia de los legisladores Estatales, aún muestra graves deficiencias que limitan las actuaciones de la Autoridad Administrativa en el Estado de México.

El procedimiento administrativo, es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad; ya que los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encauzar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que realizan.

Con las reglas de procedimiento, se persiguen diversas finalidades: asegurar el orden y la moralidad en la administración, esto en cuanto a los servidores públicos, evitando actos de corrupción que la envicien; proteger a los particulares que puedan resultar afectados por los actos de aquélla, otorgando medios de defensa que pueden hacer valer ya sea ante la misma Autoridad que emitió el acto o sus superiores; obtener el mayor acierto en las decisiones administrativas, haciendo referencia a los parámetros que delimitan las decisiones del ejecutor; dirigir la acción de los órganos colegiados, enumerando sus facultades y atribuciones. (29)

La administración también sigue los cauces de racionalidad que son comunes a todo procedimiento que merezca esta calificación por reunir caracteres de estabilidad, obligatoriedad y fijeza, ya que la administración pretende, con el establecimiento de un procedimiento determinado, economizar en sus movimientos, dar mayor eficacia a sus actuaciones, ahorrar costos, tiempos, conseguir mejores resultados.

En el caso que nos ocupa, el objetivo que tiene el Procedimiento Administrativo en el Estado de México, es el que se constituya de manera legal y eficiente, la forma de expresión de la función administrativa, ya que a través de él se prepara, forma, produce y ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa, y que como ya vimos, se encuentra constituido de manera tal que convergen distintos elementos jurídicos que no deben subestimarse.

---

(29) cfr. SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Tercera edición. Uruguay, 1963. Pág.461

### 2.2.1. Principios procedimentales.

El Procedimiento Administrativo del Estado de México, al igual que cualquier otro, se rige por reglas o principios que lo estructuran, y que son: de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y de buena fe; lo anterior a fin de reunir los requisitos exigidos para todo acto y actuación de la autoridad, que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 16, y que se encuentran señalados en el artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; ya que las autoridades no pueden actuar más allá de lo establecido por las propias leyes.

Estos principios fundamentales, han sido reconocidos, en forma acorde, por la doctrina, los cuales concurren a dotar los procedimientos administrativos de los elementos necesarios para que cumpla su objeto: dar lugar a que la administración pública pueda alcanzar las finalidades que le son propias, como gestora del interés público.

Esos principios generales del procedimiento administrativo son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial, con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de posibilitar que se alcance.

Agustín A. Gordillo, (30) enlista a los principios sustanciales en esta materia, y que son los siguientes:

*Legalidad.* Considerado, como la columna vertebral para la actuación del órgano administrativo, este principio hace referencia a que todo procedimiento y proceso administrativo, se ajustará estrictamente a las disposiciones del

---

(30) cfr. GORDILLO, Agustín, Procedimiento y recurso administrativo. Editorial Jorge Álvarez editores. Argentina. 1963. Pág. 25-57.

Código de Procedimientos Administrativos, que a su vez engloba cuatro aspectos importantes:

1. Normatividad jurídica.- Esto significa que para que el órgano administrativo pueda afectar la esfera del particular o pueda exteriorizar su voluntad, es preciso que exista una violación a un principio jurídico anterior al caso concreto, por lo cual en materia administrativa se rompe con el principio general de derecho que dice: *que lo que no está prohibido está legalmente permitido*.
2. Jerarquía normativa.- Que consiste en que cada uno de los niveles que integran un órgano administrativo se les asignan facultades específicas que no pueden ser rebasadas por otras unidades administrativas, pues esto traería como consecuencia la nulidad o invalidez de la resolución administrativa, y el particular podrá negarse automáticamente a obedecerla alegando a su favor la incompetencia del órgano administrativo, y por lo tanto traería la sanción disciplinaria al funcionario que este ejerciendo ilegalmente funciones que no le corresponden.
3. Igualdad jurídica.- Consiste en que la administración no puede otorgar privilegios por cuestiones económicas, sociales, de raza, credo u otras, a unos y negar su legítimo derecho a otros.
4. Racionalidad.- Ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos, para que su voluntad no se encuentre viciada por error, dolo o mala fe.

*Defensa o debido proceso.* Que integra la garantía de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnarla cuando no esté de acuerdo con los principios que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Gratuidad.* Este implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares o incurra en actos de corrupción; aunque desgraciadamente son prácticas que persisten.

*Oficiosidad.* Es decir, que la administración por si misma, debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento del asunto y al momento de emitir sus resoluciones. (31) Lo anterior a fin de allegarse de los elementos y pruebas que le servirán como base de sus determinaciones; sin necesidad de promoción del particular.

*Informalidad.* Se refiere a la ausencia de formalismos que compliquen o atrasen el procedimiento administrativo, haciendo alusión a la simplificación administrativa, buscando tramites sencillos y de fácil ejercicio para que los particulares no evadan el llevar a cabo los trámites administrativos reglamentarios.

*Eficacia.* Encaminado a cuidar el alcance de las finalidades y efectos legales, en razón de la economía procesal, simplicidad técnica y rapidez en la actuación.

### **2.2.2. De las Partes.**

Para Martín Mateos Ramón, "en el procedimiento pueden participar la Administración y los administrados. Normalmente, el procedimiento administrativo conecta los intereses de la Administración y los administrados, relacionando ambos. Pero frente a la Administración puede existir o no un administrado, puesto que hay actuaciones de la Administración sometidas al procedimiento administrativo que no tienen trascendencia externa y no afectan, en concreto, a ninguna persona, por ejemplo, la decisión de la construcción de un edificio público. Aquí no cabe hablar de administrados o de interesados, los

---

(31) cfr. ESCOLA, Héctor J. Tratado general de procedimiento administrativo. Editorial Desalma. Argentina. 1973. Pág.125.

que a lo más surgirán en el momento en que se contraten las obras de referencia. Por lo tanto, el sujeto del procedimiento administrativo puede ser exclusivamente la propia Administración". (32)

Los otros sujetos son los administrados, que habrán de tener la consideración de interesados para poder intervenir en el procedimiento administrativo, dicha condición se adquiere por la suma de las siguientes circunstancias: *capacidad jurídica* que exige la intervención de una persona, sea física o jurídica; *capacidad de obrar*, o ser parte del procedimiento, por sí, sin necesidad de que medien otras personas; y *legitimación*, carácter que se les da a aquellos que en el proceso contencioso pueden asumir la figura de actores como titulares del derecho de contradicción. (33)

En consecuencia, entendemos por *parte* a aquel sujeto que, teniendo intervención el procedimiento, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso.

"Lo que caracteriza a las partes es el *interés* de obtener una sentencia favorable", (34) señalan en su obra los Ministros de la Suprema Corte.

El interés jurídico, al que se refieren, consiste no sólo en que un acto administrativo incida ilegalmente en el patrimonio o en la persona del gobernado, sino en el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el que se formó el acto de autoridad se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa dentro del principio de legalidad y de seguridad jurídica, más aún tratándose de actos emitidos por entidades estatales que, por su naturaleza, tienen una relación de mayor a menor con respecto a los administrados.

(32) MARTÍN MATEOS, Ramón. Manual de derecho administrativo. Décimo séptima edición. Editorial Trivium. Madrid. 1995. Pág. 357.

(33) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 1939.

(34) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del juicio de amparo. Décima séptima reimpresión a la segunda edición. Editorial Themis. México. 2002. Pág. 21.

Sobre el particular resulta ineludible transcribir la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia:

#### **INTERES JURÍDICO. NATURALEZA DEL.-**

El interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha trasgresión, por lo tanto, tal interés jurídico debe entenderse como aquél que tiene las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en el que intervienen, es decir, la facultad que les asiste para solicitar que el procedimiento del que forman parte, se siga en términos de ley y por ello si aquel que tiene el carácter de codemandado en un juicio ejecutivo mercantil en que se ha ejecutado el embargo de un bien que no pertenece al codemandado y este demanda la tutela jurídica de la justicia federal por estimar que en el procedimiento de remate y adjudicación de tal inmueble, se cometieron, a su juicio diversas violaciones de carácter procedimental, es indiscutible que este interés jurídico no deviene de demostrar ni la posesión ni la copropiedad o titularidad del bien inmueble, sino del carácter de parte que tiene en el juicio mercantil y el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª. Tomo XIII Marzo. Pág. 389. Precedentes: Amparo en revisión 193/94. José Luis Reyes González. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Vicente C. Banderas Trigos.

Como se aprecia, la noción de interés está íntimamente relacionada con el derecho subjetivo del gobernado, o sea, el derecho que la ley contempla a favor de éste y que están titulados como garantías individuales o derechos subjetivos de cada gobernado en los primeros 28 artículos de nuestra Constitución.

En este contexto, las partes dentro del Procedimiento Administrativo, son, por un lado: "las *Autoridades administrativas*, quienes emiten los actos administrativos que incide en los derechos legalmente tutelados de los gobernados, ya que el acto de autoridad previo es el parámetro a partir del cual el particular habrá de elaborar y estructurar sus argumentos de ilegalidad, refiriéndose a él en sí mismo (al impugnar su motivación y fundamentación, por ejemplo); o bien, a su proceso formativo (defectos en el desarrollo del procedimiento), o a ambos simultáneamente." (35)

En contra posición se encuentran los *Gobernados*, que promueven algún trámite ante las distintas dependencias del gobierno; quien ataca un acto de autoridad que considere lesivo a sus derechos, ya sea por que estime que viola en su detrimento garantías individuales. Supuesto que cambia, cuando el procedimiento es iniciado con motivo de la interposición de un recurso administrativo de inconformidad, ya que por un lado se encuentran los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y estas últimas.

Es evidente que en el último caso, sugiere una doble personalidad de la autoridad, viéndose como juez y parte ante el promoverte, ya que ella misma tiene que calificar su actuar, para lo cual requiere de aplicar los principios que rigen el procedimiento a fin de emitir una resolución lo más imparcial y legal posible.

---

(35) SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág.120.

Dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el artículo 111, se describen las modalidades en las que los Gobernados participan en los procedimientos:

*“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.”*

### **2.2.3. Formalidades.**

Tomado en cuenta lo anterior, a continuación es conveniente analizar aquellas exigencias legales cuya satisfacción provoca que las Autoridades Administrativas se vean imposibilitadas de dirimir el fondo de la cuestión jurídica planteada; ya sea por actuaciones u omisiones de los particulares o por los mismos servidores públicos, reflejadas estas últimas en la debida integración de los expedientes administrativos.

Así, tenemos que la forma del procedimiento administrativo son las características que deben reunir las actuaciones a realizar dentro del mismo para ser tomadas legalmente en cuenta. La ley pretende dar las máximas facilidades para que el procedimiento se desenvuelva sin excesiva rigidez; para que, cuando los interesados en algún caso omitan determinados requisitos, no por ello el procedimiento se invalide, sino que la administración debe ponerlo en conocimiento de aquellos, concediendo un plazo adicional para la subsanación y, en su caso mejora de la promoción.

En términos generales, el Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México, en su capítulo segundo que comprende del artículo 6 al 23, menciona que en cuanto a los particulares se refiere, sus promociones deberán:

- *En principio escribirse en lengua española, y de lo contrario adjuntar su traducción correspondiente;*
- *Deben hacerse preferente de forma escrita, aunque da la opción de que sea oral, siempre y cuando se documente de manera inmediata su desarrollo;*
- *Presentar firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se le dará curso, o en su defecto estampar la huella digital, si es que no sabe escribir; los menores de edad, sujetos de interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas morales, actuarán por conducto de sus representantes;*
- *En caso de que la solicitud o promoción sea realizada por dos o más personas, deberán designar un representante común de entre ellas, ya que en caso de no hacerlo la autoridad considerará como representante común a la persona mencionada en primer término, dando la opción a los promoventes de revocar en cualquier momento dicha designación a fin de hacer una nueva designación;*
- *Todas las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles, considerados como tales todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquellos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que en el Estado de México deberá publicarse en el mes de diciembre del ejercicio anterior, en la "Gaceta de Gobierno" o en el municipio cuando se trate del calendario municipal, haciendo*

*la aclaración pertinente, de que la existencia de personal de guardia no habilita los días;*

- *En cuanto a las horas hábiles, serán las comprendidas entre las 9 y las 18 horas.*
- *En lo referente a la Autoridad, sus actuaciones se escribirán con letra las fechas y cantidades, no empleándose abreviaturas, ni se enmendarán las frases equivocadas;*
- *Asimismo cuando requieran habilitar horas y días inhábiles, se permitirá siempre y cuando se trate de causa urgente que lo exija y se exprese cual es ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al particular interesado.*

Algo muy importante, es que en el procedimiento y proceso administrativo no se produce la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo; y en cuanto a los servidores públicos estos no son recusables, pero deberán manifestar que están impedidos para conocer si se encuentran dentro de los siguientes supuestos:

- *Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguno de los interesados o de sus abogados o representantes, en línea recta sin limitación de grado, dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad o dentro del segundo en la colateral por afinidad;*
- *Si tienen interés personal en el asunto;*

- *Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguno de los interesados o con sus abogados o representantes;*
- *Si han sido abogados o apoderados de alguno de los interesados, en el mismo asunto;*
- *Si hubieren aconsejado como asesores respecto del asunto o si hubieren resuelto el mismo en otra instancia; y*
- *Si son partes en un asunto similar, pendiente de solución.*

La acumulación de expedientes, se acordará de oficio o a petición de parte, cuando las partes o los actos administrativos sean iguales, se trate de actos conexos o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias. La misma regla se aplicará, en lo conducente, para la separación de los expedientes.

Las partes, debidamente acreditadas dentro de los expedientes, podrán consultar éstos y obtener copia certificada de los documentos y actuaciones que los integre, previa solicitud y pago de los derechos correspondientes. En caso de que se destruyan o extravíen los expedientes o alguna de sus piezas, la autoridad administrativa o el Tribunal ordenarán, de oficio o a petición de parte su reposición.

#### *Notificaciones.*

"La notificación es el acto jurídico procesal, ordenado por la Ley o por el Órgano jurisdiccional que debe satisfacer los requisitos legales para hacer saber oficialmente a las partes o a un tercero, un acto procesal". (36)

---

(36) ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría general del proceso. Editorial Porrúa. México. 1980. Pág. 390.

Así, después de dictado cualquier tipo de acuerdo, por parte de la Autoridad, el acto procesal subsecuente, es la notificación de la misma, tanto a las partes en el asunto como a las autoridades no jurisdiccionales vinculadas con el caso, dicha comunicación procesal puede adoptar las siguientes modalidades, según lo señala el artículo 25 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

1).- *Personalmente*. Esta comunicación directa se destina al actor, y por oficio a las autoridades administrativas. Ésta se practica a través del personal correspondiente, el cual se constituye en el domicilio del destinatario que conste en el expediente a más tardar el día siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos administrativos, siempre y cuando el domicilio se encuentre ubicado en el municipio y/o circunscripción correspondiente, y deberán contener lo siguiente: **a.** La descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica; **b.** Lugar, hora y fecha en que se hace; **c.** Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia; y **d.** Firma del actuario o notificador. En todos los casos, al realizar una notificación personal, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto, resolución o sentencia, asentando la razón de la diligencia, atendiendo a la siguiente resolución:

**NOTIFICACIONES PERSONALES. LUGAR EN QUE DEBEN HACERSE (ARTÍCULO 100 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).-**

El artículo 100 del Código Fiscal de la Federación estatuye que las notificaciones personales se harán en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar, haya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate; de ahí que no puede admitirse que la notificación de una liquidación efectuada en un diverso domicilio que la contribuyente señaló en su declaración fiscal sea correcta, pues si el citado numeral no consigna distinción alguna en cuanto al lugar en que deban llevarse a cabo las notificaciones personales de determinadas resoluciones, sino que se refieren

a todos los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y acuerdos administrativos que puedan ser recurridos y que deban ser notificados en forma personal, debe estarse al principio general de derecho de que donde la ley no distingue no se debe distinguir.

SÉPTIMA ÉPOCA. SEGUNDA SALA. MATERIA ADMINISTRATIVA.

Revisión fiscal 40/79. Sica, S.A. 10 de enero de 1980.

Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñarritu.

2).- Por *edicto* que se publique por una sola vez en la Gaceta de Gobierno o en la del municipio cuando se trate de actos municipales, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional, tratándose de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan impugnarse, cuando el particular a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio, se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal en el mismo o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión;

3).- Por *cédula* fijada en los estrados, ubicados en sitios abiertos de las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, cuando así lo señale la parte interesada o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados; esta comunicación adquiere una función supletoria con respecto a la primera, en los casos en que dichas partes hayan omitido señalar domicilio en su escrito, si el domicilio señalado no existe, o si se encuentra ubicado fuera del municipio;

4).- En las *oficinas* de las dependencias públicas o del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio.

Asimismo, en caso de que los procedimientos administrativos se inicien de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas, tal como lo establece el Código de la materia en su artículo 26.

Es importante que las notificaciones sean entendidas con la persona que deba ser notificada o su representante legal, y a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. Si quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio. Debiéndose entregar al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación, y asentarse razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia.

#### *Plazos.*

Se ve a la actividad administrativa estrechamente enmarcada por condicionantes temporales, ya que sus actos deben producirse en unos tiempos predeterminados con consecuencias a menudo importantes, en caso de incumplirse los plazos previstos; entendiéndose por *plazo* "el espacio más dilatado en que deben o pueden realizarse determinadas conductas de trascendencia procedimental"; (37) Diferenciándose del concepto de *término*, "que es el momento en que debe forzosamente realizarse alguna actuación procedimental", (38) es decir cuando se comunica que determinado día y hora deberá hacerse una comparecencia o se practicará una prueba.

---

(37) MARTÍN MATEOS, Ramón. Op. Cit. Pág.366.

(38) *idem*.

Normalmente, tales consecuencias se producen fundamentalmente para los administrados, pero también a veces para la misma Administración. No obstante, los retrasos de ésta, normalmente sólo comprometen a sus funcionarios, aunque también la administración puede incurrir teóricamente en responsabilidad al realizar trámites procedimentales fuera del tiempo establecido; ahora bien, para los particulares esto es decisivo, puesto que el dejar consumir los tiempos marcados puede invalidar de manera total o parcial sus derechos, y como además sucede que los plazos administrativos son muy fugaces, interesa conocer muy bien éstos y el mecanismo del cómputo de los tiempos para actuar dentro de los espacios marcados por el ordenamiento.

Primeramente, para contar los tiempos se debe tener siempre en cuenta que cuando vienen marcados en días no entran en los cálculos los días inhábiles.

Siendo estos últimos, aquellos que figuran como festivos en los calendarios que oficialmente se publiquen al efecto, estos días, además de los sábados y domingos, son los que celebran fiestas civiles o religiosas con carácter nacional, regional o local reconocidas como tales.

En cuanto a las horas, éstas son inhábiles las que caen fuera de las horas de trabajo de las dependencias en que se presentan los escritos, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 12 establece que son hábiles de las 9 a las 18 horas. Aunque cada dependencia debe establecer los días y horarios en que permanecerán abiertos sus registros.

Surtiendo sus efectos en el siguiente orden:

- *Las personales, a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueron practicadas;*

- *Las que se efectúen por oficio o correo certificado, desde el día hábil al en que se reciban, salvo disposición legal en contrario;*
- *Las que se hagan por edicto, desde el día hábil posterior al de la publicación, y*
- *El día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la notificación omitida o irregular.*

Por otra parte el Código indica que cuando la ley no establezca plazo para la práctica de alguna actuación o para el ejercicio de un derecho, se tendrá el de tres días, y una vez transcurridos éstos, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido.

En cuanto al cómputo de los plazos el mismo código adjetivo en su numeral 30 señala las reglas a las cuales se sujetaran:

- *Comenzarán a correr desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento;*
- *En los plazos fijados en días por las disposiciones legales, autoridades administrativas o Tribunal, sólo se computarán los días hábiles;*
- *Los plazos señalados en horas y los relativos al cumplimiento del acuerdo de suspensión del acto impugnado, se contarán de momento a momento.*

### *De las pruebas en general.*

La palabra prueba proviene del latín *probo*, que quiere decir honesto, bueno y probandum, recomendar, aprobar, experimentar, patentizar y hacer fe. Según el Diccionario Jurídico Mexicano, (39) se entiende en sentido estricto, la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte sometido a proceso. En este entendimiento, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes dentro de un procedimiento.

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.

Éstas tienen por objeto acreditar hechos relevantes para la decisión sometida a procedimiento cuando la Administración, en tales casos, es la que decide la práctica de la prueba, aunque la solicitud puede ser realizada por los interesados una vez acordada la actuación.

Dentro del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en el capítulo relativo a las pruebas, se admite toda clase de éstas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, no considerándose como tales la petición de informes, respecto de los hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros; 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, el legislador señala que se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas, a fin de preservar las garantías individuales del promovente.

---

(39) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 2632.

En cuanto a los medios de prueba que admite el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (C.P.A.E.M.), se encuentran los consignados en el capítulo cuarto del mismo, y que son los siguientes:

- *Confesional.* Que es el reconocimiento tácito o expreso, que hace una de las partes respecto de los hechos que le son propios y que forman, o son hechos constitutivos de las acciones hechas en un juicio; y declaración vinculativa de las partes. Tiene por objeto que una de las partes reconozca un hecho que le es propio y le perjudica. Pueden articularse posiciones al mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato. Al particular que haya de absolver posiciones, se le debe citar de manera personal por lo menos con 48 horas de anticipación, apercibido que en caso de no asistir, sin justa causa, se le tendrá por confeso. (artículo 39 C.P.A.E.M.)
  
- *Documental.* Entendiendo, primeramente como documento, el medio de prueba que consiste en un objeto mueble capaz de representar un hecho, y cumple con la función representativa dando a conocer o representando un hecho, acto jurídico o idea a través de la escritura. Mismos que se dividen en públicos y privados, siendo los primeros aquellos cuya formulación está encomendada por la ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; y dentro de los segundos, se encuentran los excluidos de los anteriores, y que generalmente son realizados por particulares. Éstos deberán acompañarse al escrito inicial, demanda o su contestación ya que de lo contrario no se admitirán, excepto las supervenientes. Y en cuanto a su objeción, deberá realizarse dentro de los 3 días siguientes a la notificación del acuerdo que los haya tenido como

pruebas o, en su caso, al contestar la demanda. (artículos 57-66 C.P.A.E.M.)

- *Testimonial.* Este medio de prueba se funda en la declaración procesal que hace una persona ajena a las partes contendientes, sobre hechos controvertidos de los que haya tenido conocimiento, en forma directa y a la persona que hace dicha declaración se le llama testigo. Aquí los interesados que ofrezcan la prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos, permitiendo hasta tres testigos por hecho. Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos, solo cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo estimen indispensable, de preferencia rindiendo su testimonio mediante escrito que al efecto formulen. La autoridad administrativa realizará la calificación tanto de los testigos como de las preguntas que se ofrecen, permitiendo la realización por una sola vez y en forma oral de las repreguntas, por parte de las partes. Es importante mencionar que dentro del Estado de México el declarar con falsedad, ante una autoridad distinta a la judicial es considerado un delito, por lo cual al testigo se le protesta para conducirse con verdad en el desahogo de la diligencia, tomándosele sus generales, siendo relevante que manifieste el parentesco que tenga con cualquiera de las partes, así como si existe amistad o enemistad e interés con el asunto. En el acto de ser examinados los testigos, pueden las partes interesadas atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad, ofreciendo en ese momento las pruebas que estime conducentes, las cuales se desahogarán, en su caso, en un plazo no mayor de tres días que al efecto se fije. Declarándose como desierta la prueba testimonial, cuando se acredite fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el oferente o cuando habiéndose comprometido éste a presentarlo, no lo haga. (artículos 67-80 C.P.A.E.M.)

- *Inspección.* Esta puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa o del Tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales. Cuando la prueba se ofrezca por alguna de las partes se indicará con precisión el objeto de la misma, el lugar donde debe practicarse, el período que a de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar. (artículos 81-82 C.P.A.E.M.)
  
- *Pericial.* Es el juicio o reconocimiento que emite un perito especializado en una ciencia, arte, oficio, técnica o industria, y cuyos conocimientos son necesarios para el esclarecimiento de un hecho controvertido; dichos peritos deberán contar con título en la especialidad a que pertenezcan, si está debidamente reglamentada, ya que en caso contrario, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal. Estas autoridades, admitirán esta prueba solo en casos que lo consideren necesario, y el oferente deberá señalar de manera precisa la materia sobre la cual deba versar la pericial, y exhibirá el cuestionario respectivo. (artículos 83-87 C.P.A.E.M.)
  
- *Presuncional.* Tanto la legal como la humana, son las deducciones lógico-jurídicas y las que se desprendan por el hecho y calidad de ser humano, que conlleve a encontrar la verdad en el caso concreto. Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente; y humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél. El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda; siendo las presunciones humanas las únicas que admiten prueba en contrario. (artículos 88-90 C.P.A.E.M.)

- *Instrumental.* Ésta consiste en que todo lo actuado en el expediente beneficia o perjudica a todas las partes, es decir, el expediente conforma un todo, del cual la resolución debe ser congruente con todos los elementos aportados. (artículos 91 y 92 C.P.A.E.M.)
  
- *Las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.* Éstos siempre y cuando puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o maquinarias que no estén al alcance de la autoridad. En éstas se recomienda que el aportante señale específicamente las personas, lugares, circunstancias de modo y tiempo que pretenda acreditar con dicha prueba, porque de otra manera se volvería tan subjetiva la probanza que sería prácticamente imposible su valoración. (artículos 93 y 94 C.P.A.E.M.)

Asimismo se faculta a las autoridades administrativas o al mismo Tribunal para poder decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del caso, la práctica, repetición o ampliación de cualquier otra diligencia probatoria, o bien acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que se estimen necesarias y sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre el asunto, debiéndose notificar de manera oportuna a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

En cuanto a la valoración de las pruebas, ésta aunque se realiza con cierta discrecionalidad por la autoridad, es aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica, lo cual no es óbice para que después, si se recurre contra el acto final, los tribunales valoren de forma distinta el resultado de tales pruebas.

### **2.3. Fases del procedimiento administrativo común.**

Una vez conocidas las formalidades procedimentales, pasamos al desarrollo del procedimiento, dentro del cual son necesarias una serie de actividades que en él confluyen, realizadas por la Autoridad Administrativa y por los interesados, y que trataremos de explicar de forma breve a continuación.

#### **2.3.1. Iniciación.**

La iniciación puede realizarse bien de oficio, es decir, por iniciativa de la propia Administración, o bien a instancias del particular (artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México). La iniciación de oficio puede producirse por decisión del órgano competente, por su propia iniciativa o como consecuencia de orden de su superior jerárquico o a petición razonada de otros órganos; o a virtud de denuncia del particular. Cabe abrir un *período de información previa* para conocer las circunstancias y decidir si se inicia o no. La denuncia del particular no obliga a la administración a actuar, sino que, a la vista de los hechos denunciados, ésta decide sobre la iniciación del expediente. Independientemente de esto, la denuncia puede ser en algunos casos un deber. (40)

Cuando la iniciación se realiza a instancias del interesado, tiene la virtud de impulsar a la Administración a desarrollar un procedimiento cuyos resultados se concreten en algún acto que les beneficie en alguna manera. El escrito del interesado puede tener la modalidad de ser una solicitud, un recurso administrativo, que es lo normal, o simplemente una petición política.

El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho de petición, que consiste solo en aquel que tiene cualquier persona de pedir a una autoridad, un derecho que considera le asiste, pero no implica que ésta esté obligada a concedérselo, si carece de él.

---

(40) MARTÍN MATEOS, Ramón. Op. Cit. Pág. 369

La consecuencia más importante de la presentación de solicitudes o reclamaciones administrativas es la de provocar la iniciación del procedimiento y su automática continuación hasta el final, impulsándose de oficio por la propia autoridad.

Una vez analizada la petición, y reunidos los requisitos formales antes citados, la autoridad administrativa, si así lo considera pertinente ordena su admisión, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado; iniciando para ello la apertura del expediente respectivo en el cual se materializa la actuación administrativa, ya que en él se anexan cada uno de los acuerdos y documentos concernientes al asunto en concreto, asignándose un número progresivo que incluirá la referencia al año en que se inicia, número que se anotará en cada una de las actuaciones subsecuentes que se produzcan en el mismo.

### **2.3.2. Instrucción.**

En esta fase el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Etapa donde los particulares que sean afectados por el acto administrativo que se dicte deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular los alegatos para la defensa de sus intereses; punto relevante ya que la falta de audiencia del particular produce violaciones al artículo 14 constitucional, por desconocimiento del derecho de audiencia que vulnera el principio de defensa al que ya se ha hecho referencia.

Por lo anterior la autoridad administrativa en el Estado de México, lleva a cabo de oficio o a petición de parte, los actos de tramitación adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los cuales deba basarse la resolución del procedimiento; realizando 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 aplicados, cuidando en todo momento el que se respeten las garantías individuales de los gobernados, contenidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; lo anterior se sustenta con la siguiente jurisprudencia.

**VISITA DOMICILIARIA. SU OBJETO DEBE SER ESPECÍFICO Y NO GENÉRICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).-**

El artículo 128 fracción I, inciso d), del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece los requisitos legales que deben cubrir las visitas domiciliarias que practiquen las autoridades administrativas del Estado de México, dentro de las cuales se contempla el objeto de la visita, el cual, por imperativo del artículo 16 Constitucional, debe ser específico, es decir, deberá precisarse con exactitud la finalidad de la diligencia, ello derivado de la necesidad de evitar el ejercicio abusivo de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, limitando la visita a la verificación del cumplimiento de determinadas obligaciones, sin que sea válido comprobar el acatamiento de las leyes aplicables de manera genérica e indiscriminada, o la búsqueda de infracciones o faltas en general.

Amparo directo 1079/98. José Ángel Esquivel Conzuelo. 6/V/99  
JURISPRUDENCIA NÚMERO TRIBUNAL COLEGIADO DE  
CIRCUITO, NOVENA EPOCA.

En el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se establecen las reglas en las que deberán llevarse las visitas de verificación, detallándose en las siguientes fracciones:

*I.- Solo 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 a 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 zonas señalados en la orden;*

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

IV.- *Al iniciarse la verificación, los visitados 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 hincadas 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.*

Actos todos, que aunque contienen ciertas ambigüedades, y se aprecian muy generales, reúnen los requisitos mínimos legales exigidos.

En cuanto a la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es aquella que se otorga a los particulares para ser oídos y vencidos dentro del procedimiento administrativo, en los supuestos de aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que los priven de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, así como, en la hipótesis de la fracción X del artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; y su substanciación es regulada por el artículo 129 del mismo ordenamiento legal.

"La audiencia es una aplicación del principio general que afirma que nadie puede ser condenado sin ser oído. El trámite de la audiencia ha de tener lugar, precisamente, una vez instruido el expediente y antes de redactar la propuesta de resolución." (41)

Previo a la celebración de la audiencia, el particular deberá ser debidamente notificado, reuniendo el citatorio los requisitos exigidos por el numeral 19 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

- a). el nombre de la persona a la que se dirige;*
- b). Lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia;*

---

(41) MARTÍN MATEOS, Ramón. Op. Cit. Pág. 377.

*c). El objeto o alcance de la diligencia;*

*d). Las disposiciones legales en que se sustente;*

*e). El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor; así como*

*f). El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.*

Ésta se desahogará con las formalidades propias, es decir se le dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso, ahí mismo se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan, y el compareciente formulará los alegatos que considere pertinente, levantándose el acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.

### **2.3.3. Terminación.**

El procedimiento puede terminar de manera normal o anormal, según Martín Mateos Ramón. (42) La terminación normal se produce con el acto definitivo que pone fin al procedimiento y determina pues, el surgimiento de la resolución o decisión procedente de la administración; ya que consiste simplemente, en el acto que finaliza el procedimiento, de acuerdo con lo incorporado al expediente.

El contenido de la resolución debe ser tal que permita decidir todas las cuestiones propuestas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, aunque no hayan sido planteadas por ellos respetando el principio de congruencia, y sin poder agravar su situación inicial.

---

(42) MARTÍN MATEOS, Ramón. Op. Cit. Pág. 378.

El procedimiento, según el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 132, puede terminar por las siguientes causas:

- *Desistimiento.*- Que es el acto procesal mediante el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia o de no continuar el ejercicio de una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento iniciado. (43) Los autores de derecho procesal han considerado esta figura como un acto de auto-composición o forma de resolver amigablemente un proceso; por eso constituye uno de los modos extraordinarios diferentes de la sentencia, por medio del cual se puede poner fin a la pretensión planteada. Pero si el escrito de iniciación se presenta por dos o más interesados, el desistimiento sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.
  
- *Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas.*- Dentro de la legislación del Estado de México, en particular dentro del Código Adjetivo Administrativo, solo pone como condiciones para la realización de los convenios a los cuales les da el carácter de conciliatorios, para que pongan fin a los asuntos, el que éstos no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables, pero con la aprobación del Código Administrativo, se han establecido las bases normativas, para su celebración. Artículo 1.40 del Código Administrativo del Estado de México, ya que establece que los convenios y acuerdos celebrados por las autoridades estatales deberán sujetarse a las bases siguientes:

*I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;*

*II. Deberán ser congruentes con el plan estatal de desarrollo y los programas estatales;*

---

(43) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 1100.

III. Describirán en su caso los bienes y recursos que aporten las partes, estableciendo cuál será su destino específico y su forma de administración;

IV. Especificarán su vigencia, así como su forma de terminación y de solución de controversia y, en su caso, de prórroga;

V. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento y evaluación del convenio o acuerdo.

- *Resolución expresa del mismo.*- Ésta consiste simplemente, en el acto que finaliza el procedimiento, de acuerdo con lo incorporado al expediente, la cual deberá estar motivado y fundado; el contenido de la resolución debe ser tal que permita decidir todas las cuestiones propuestas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, aunque no hayan sido planteadas por ellos respetando los principios de legalidad y certeza.
  
- *Resolución afirmativa ficta que se configure.*- De acuerdo con el artículo 135 del mismo Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ésta se configura, cuando las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, no resuelve de forma escrita las peticiones que los particulares le hagan, en un plazo de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción, ya que transcurrido este lapso, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como *resolución afirmativa ficta*, la cual significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios; para acreditarla, los particulares solicitarán a la autoridad ante la cual se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud, ya que de lo contrario se acreditará con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la

constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo. Aquí se aprecia como el transcurso del tiempo tiene trascendencia para el juego de la técnica del silencio administrativo, en virtud del cual la ausencia de pronunciamiento por la administración puede dar lugar a la presunción de un acto, permitiendo con ello estimar concedida o denegada una pretensión a los efectos ulteriores que procedan.

- *Resolución negativa ficta.*- A contrario sensu, esta figura jurídica se da en todos los casos en los que no opera la afirmativa ficta, la cual significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para los efectos de su impugnación en el juicio contenciosos administrativo.

## CAPÍTULO 3

### EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.

#### 3.1. Concepto.

El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra del acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional. (44)

Es por ello que partiendo de un acto administrativo ya existente, se plantea aquí la posibilidad de su modificación, su sustitución o eliminación a virtud de otro acto posterior dictado en el seno de la Administración por el mismo órgano del que emanó el acto o por otro superior, bien por propia iniciativa de la Administración o bien a instancia de parte interesada.

Estamos pues, todavía en el campo propiamente administrativo, es decir, la revisión de los actos se efectúa dentro y por la Administración a diferencia de la revisión judicial, que sale de la órbita de la Administración entrando en juego de facultades correctoras de los tribunales, en este caso de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por ser éste un medio de defensa con que cuentan los gobernados, el Legislativo debe cuidar que no sean vulnerados sus derechos, haciendo sencilla su tramitación; como se señala en lo sustentado en el fallo de jurisprudencia que a la letra dice:

---

(44) cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit. Pág.116.

### **RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.-**

No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en su estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, *Seminario Judicial de la Federación*, época 7ª. Volumen 60. Parte Sexta, Sección Jurisprudencial, página 73.

Como se observa, los recursos con que cuentan todos los ciudadanos que son parte de un procedimiento administrativo, mediante el cual, las Autoridades tienen la oportunidad de rectificar, en su caso, las determinaciones que haya planteado de manera errónea, cuentan con ciertos parámetros, a fin de resguardar sus garantías individuales, tal como se señala en el siguiente criterio:

**RECURSOS ORDINARIOS. SON LOS MEDIOS CON QUE CUENTAN LOS PARTICULARES PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE AUTORIDAD Y NO CONSTITUYEN PROCEDIMIENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES LAS**

## **AUTORIDADES PUEDAN MEJORAR LOS ACTOS QUE EMITEN.-**

Los recursos y medios de defensa legales establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos, tienen por objeto que los particulares cuenten con un medio a través del cual puedan impugnar los actos de autoridad que consideren transgreden en su perjuicio las diversas normas legales. El establecimiento de esos medios, tienen como fin el que las diversas autoridades puedan dejar sin validez un acto que no haya sido emitido conforme a los ordenamientos legales, y así evitar un recargo innecesario de asuntos a las autoridades jurisdiccionales, y una vez que la autoridad que resuelva el recurso interpuesto comprenda que el acto impugnado en el mismo adolece de vicios, ya sea de fondo o de forma, debe dejarlo insubsistente. No es posible jurídicamente que las autoridades puedan en la resolución del recurso interpuesto, perfeccionar los actos que se hayan expedido sin acatar las diversas normas legales, pues de permitir lo anterior se trasgrediría en perjuicio de los gobernados la garantía de seguridad jurídica que establece el artículo 16 Constitucional.

### **SÉPTIMA EPOCA. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 613/82. Bimbo del Norte, S. A 27 de octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente Genaro Góngora Pimentel.

Lo anterior, con el objeto de evitar que éste se convierta no solo en un medio de defensa para los particulares, sino para las mismas Autoridades, quienes tomarían de pretexto la interposición de los mismos, para reexpedir nuevos acuerdos viciados por el dolo, y la mala fe, ya que los perfeccionarían para evitarles perjuicios, en caso de que el asunto trascienda ante instancias superiores.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. Éste, es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos, la idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasiona perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general.

Lo anterior toda vez, que los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma; ya que en nuestra legislación el particular, lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la administración.

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

### **3.2. Recurso administrativo de inconformidad en los procedimientos administrativos del Estado de México.**

Entrando en materia de la presente investigación, como vimos los particulares tienen la opción, ya sea, de interponer el recurso ante la propia autoridad que emitió el acto o iniciar un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El recurso administrativo de inconformidad se encuentra dentro del grupo de aquellos, que a decir por Sánchez Pichardo, "conoce y resuelve una

instancia administrativa diversa a la que dicto el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto, conforme al Reglamento Interior correspondiente, del órgano administrativo emisor del acto. A diferencia de los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados como el de revocación o reconsideración." (45)

También Serra Rojas hace una clasificación similar, colocándolo dentro de los recursos ordinarios, que los define como "los que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agota la vía administrativa, llamándoseles también de alzada, de revisión o jerárquico." (46)

Ejemplo de ello, se da en la esfera municipal del Estado de México, en donde a pesar de que se interponen ante la propia autoridad que emitió el acto, éstas no son quienes las resuelven, si no que tienen la obligación, de remitirlos al Primer Síndico Procurador, para que este conozca del asunto, ya que en este nivel, es la autoridad competente para desahogarlos según el artículo 197 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Los recursos administrativos, al igual que los actos, se encuentran constituidos por una serie de elementos que toda autoridad debe conocer a fin de discernir a cerca de su tramitación, ya que toda legislación los prevé, y que a saber, son: (47)

1. Una resolución o acto administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.- Ya que hay disposiciones que dan la opción de interponer de manera directa el juicio de inconformidad ante los

---

(45) SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Op. Cit. Pág.117.

(46) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág.738.

(47) cfr. Ídem. Pág. 728-729

los Tribunales de lo Contencioso Administrativo;

2. Que el recurso esté contemplado en una Ley.- Esto implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, al cual se debe apegar la autoridad en base al principio de legalidad que provee la seguridad jurídica al gobernado;
3. Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso éste colabora con la administración pública en mantener la legitimidad.- el recurso para existir debe tener como causa un acto administrativo que incida en los derechos legalmente tutelados del gobernado, de otra forma, no existe interés jurídico para promover un recurso administrativo, pues no existe lesión al interés privado, ni actuación de la autoridad en tal sentido;
4. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso.- Debido a la naturaleza del recurso, es la propia autoridad administrativa quien debe resolver si existieron o no ilegalidades; asimismo, la Ley debe contemplar quién debe resolverlo, si la propia autoridad emisora del acto, o un superior jerárquico, o bien una instancia administrativa especial que esté facultada para tales fines, otorgándole seguridad jurídica al promovente;
5. Un plazo para la interposición del recurso.- Éste es considerado también como un requisito secundario, de tal forma que si no constara en la ley, no por esto el recurso no existiría, sino que podría ser interpuesto en cualquier momento. Sin embargo cuando la ley determina el plazo de interposición, este lapso de tiempo es el parámetro dentro del cual el particular debe presentar su recurso administrativo, de otra forma, el acto administrativo tendría efectos de ejecutabilidad en su contra, y que en este caso es de quince días siguientes al en que surta

efectos su notificación del acto impugnado, de acuerdo al artículo 188 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México;

6. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general.- La expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley. Esto es necesario dado que en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, el actor es quien debe controvertir la ilegalidad de los mismos. "El acto se demuestra normalmente de manera documental mediante la resolución o acto administrativo y la constancia de su notificación, al respecto cuando dicha documental no es exhibida junto al recurso administrativo interpuesto, debe recurrirse al particular para que lo haga;" (48)
7. Un procedimiento adecuado con señalamientos de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.- Es importante la exhibición de las pruebas con las que el recurrente justifica la procedencia de sus argumentos o agravios esgrimidos en el escrito por el que se interpone el recurso; y
8. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.- Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado; lo anterior obliga a la autoridad a contestar la promoción y a hacerlo dentro del marco de la legalidad, conforme lo determinan los artículos 8° y 14 de nuestra Carta Magna. (49)

---

(48) SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit. Pág.132.

(49) Ibidem. Pág.124.

A los elementos que la ley debe regular para el establecimiento de un recurso, se agregan aquellos elementos que sean necesarios para proteger el interés del fisco, u otros de interés general, sociales o del Estado, ya que el recurso administrativo no existe si no se ha consignado expresamente en la Ley; aunque nuestras leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos indicados.

### **3.2.1. Ámbito de operatividad.**

Una vez conocidos lo elementos que conforman los Recursos Administrativos, conviene señalar que *el escrito de interposición*, es un documento privado a través del cual el particular expresa de forma escrita su desacuerdo ante los resultados consignados en los actos administrativos que le son perjudiciales, solicitando que le sean sustituidas por otra, y que debe presentarse ante la Autoridad Administrativa competente o ante la propia Autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado; como ya vimos anteriormente, en el Estado de México y en particular a nivel municipal la Autoridad encargada de resolver los recursos, es el Primer Síndico Procurador, aunque también el Legislativo da la opción al particular para dirimir esta controversia mediante el *Juicio Contencioso Administrativo* ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previo desistimiento del *recurso administrativo de inconformidad*.

Dicha presentación deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación o bien, podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos; ya que la inobservancia de este requisito provocará que el recurso se vicie de extemporaneidad, motivo por el cual deberá ser desechado de plano.

El escrito, según el artículo 189 del Código adjetivo de la materia, debe llenar los siguientes requisitos:

- *El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso de quien promueva en su nombre;*
- *La resolución impugnada;*
- *El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;*
- *Las fechas en que se notifico o se tuvo conocimiento del acto impugnado;*
- *Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;*
- *Las disposiciones legales violadas, de ser posible;*
- *Las pruebas que se ofrezcan; y*
- *La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.*

Además de adjuntar:

- *El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;*
- *El documento en el que conste el acto impugnado;*
- *Los documentos que ofrezca como prueba; y*
- *El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.*

Requisitos todos que el particular debe cubrir de manera íntegra, ya que de lo contrario, es decir, si omite alguno de ellos o no anexa los documentos señalados, la Autoridad Administrativa, requerirá al recurrente para que aclare

y complete el curso o en su caso exhiba la documentación faltante, apercibido que de no hacerlo, se desechará de plano el escrito y se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En este caso, a la parte actora no se le niega la posibilidad de promover posteriormente un nuevo recurso de inconformidad, en contra del mismo acto, siempre y cuando se encuentre aún en tiempo para ello.

Es conveniente hacer notar que este escrito es un instrumento útil para establecer la actualización de presuntas violaciones ocurridas dentro de los Procedimientos Administrativos en el Estado de México.

### **3.2.2. Causas de improcedencia.**

No solamente es importante reunir los requisitos para interponer el recurso, si no que para que pueda prosperar es necesario que esté previsto en la ley, es decir que cuente con los elementos descritos anteriormente, para que sea el idóneo y que se interponga oportunamente, ya que la falta de alguna de estas circunstancias hará que el recurso sea improcedente y que no logre su objetivo. En esta hipótesis debe ser desechado y el acto impugnado queda firme, sin ser valorado en forma alguna.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 195, considera improcedente un recurso, cuando se interpone:

- *Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;*
  
- *Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente.- La afectación puede ser también para los terceros interesados, no solo al promovente;*

- *Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.*- Por ejemplo cuando el promovente se desista expresamente de su recurso;
- *Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto.*- es decir, cuando no se haya promovido el recurso en el término que la norma aplicable señala al efecto, o sea extemporáneamente;
- *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.*- Esta causal es clara en cuanto a que, pudiera ser en efecto, que por confusión, error o mala fe del particular, se hubiera interpuesto un medio de defensa contra una resolución inexistente, o bien, que en realidad dicho acto administrativo se refiere a diverso expediente o fue emitido por diversa autoridad ante la que se promueve, imposibilitándola a pronunciarse sobre el fondo del asunto;
- *Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.*- Aquí puede tratarse del caso en que la propia autoridad emisora revoque el acto impugnado, o bien, que por algún motivo, el acto se haya ejecutado de manera irreparable contra el gobernado. En ambos casos, la autoridad quedaría en imposibilidad para pronunciarse sobre el fondo del recurso propuesto.

En consecuencia a la autoridad administrativa le compete desechar el recurso cuando:

- *El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente.*
  
- *Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia.*
  
- *Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera.*

### **3.2.3. Causas de sobreseimiento.**

"El sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al procedimiento; pero le pone fin sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución, y por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables. Es, como acertadamente anota don Ignacio Burgoa, de naturaleza adjetiva, ajeno a las cuestiones sustantivas, ya que ninguna relación tiene con el fondo; por lo tanto sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del recurso y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones."  
(50)

Entre las causas de sobreseimiento, que se describen el artículo 196 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México tenemos:

- *1.- El recurrente se desista expresamente del recurso.* Solamente opera a instancia o promoción de parte, y no así de manera oficiosa, toda vez que es un acto personalísimo y trascendental ya que pone fin al procedimiento, por lo que resulta necesario, para

---

(50) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Op. Cit. Pág. 125.

que surta efectos que sea expreso y se ratifique ante la autoridad competente.

- *II.- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso.* Es decir, cuando en el curso del procedimiento administrativo se descubra una causal de improcedencia existente con anterioridad a la promoción de dicho procedimiento, pero que había pasado inadvertida, o que surja, se produzca, durante la tramitación del mismo. Aquí cabe decirse que el sobreseimiento es el resultado y la improcedencia una de sus causas.
  
- *III.- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales.* Esta prevención es lógica, ya que de lo contrario, si el acto reclamado afecta intereses patrimoniales del quejoso, a su fallecimiento, su representante "continuará con el desempeño de su cometido . . . entre tanto interviene la sucesión. . .", que constituye la prolongación jurídica de su personalidad y que tiene interés en la prosecución del procedimiento, quedando vigente aún el procedimiento.
  
- *IV.- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente.* Pretensiones que hayan dado origen al procedimiento y que bajo el principio de legalidad realice la autoridad administrativa.
  
- *V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.* En este supuesto rige principalmente el criterio de la autoridad, basado en su libre albedrío, en base a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y los principios generales de derecho.

Como vemos, éste procedimiento, dentro del Estado de México, esta estructurado de manera sencilla aunque con ciertas lagunas, y cabe decir que también con aspectos de buena fe por parte del legislativo, que han permitido a los particulares, que con conocimientos lógicos-jurídicos mínimos, dejen en estado de indefensión a las mismas autoridades.

#### **3.2.4. Resolución.**

La autoridad debe dictar resolución y notificarla dentro de un término que no debe de exceder de treinta días, siguientes a la fecha de interposición del recurso, tal como se señala en el artículo 197 del código adjetivo de la materia; plazo significativamente inferior si se compara con el que otorga la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de cuatro meses, y el Código Fiscal de la Federación que es de tres meses; lo que encuentra su justificación si tomamos en cuenta el cúmulo de trabajo que a nivel Federal se lleva.

Pero el recurrente puede decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal en contra de la presunta confirmación del acto reclamado; ya que si no es resuelto el recurso en el plazo señalado, el silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto impugnado; no obstante lo anterior, existe criterio del Tribunal Fiscal de la Federación que determina que la facultad de la autoridad para emitir la resolución dentro de ese plazo es una facultad reglada y no discrecional, por lo que si no se emite en ese término, su consecuencia será que la resolución emitida fuera de tiempo estará afectada de nulidad, siempre y cuando el gobernado haya interpuesto los medios de defensa correspondientes, de donde se deduce ser peligroso para la autoridad el no emitir la resolución respectiva dentro del término legal, ya que de antemano sabe que, si ella es atacada por el gobernado por los medios de defensa legales por ser lesiva a sus intereses, su resolución será anulada. El criterio referido se encuentra dentro de la siguiente tesis:

**PLAZO PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN  
RECURRIDA. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.-**

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 133, último párrafo, le señala a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con la resolución recaída al recurso de revocación. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "deberá", en lugar de "podrá"; establece un deber jurídico, en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir las resoluciones referidas. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por la resolución recaída al recurso, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

Juicio de nulidad N° 100(20) 13/97/7305/96.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 22 de enero de 1998, por mayoría de 3 votos con la ponencia modificada y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Magistrado Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Gustavo Villegas Parra. Tesis aprobada en sesión de 24 de febrero de 1998. En *Revista del Tribunal de la Federación*, 3ª Época, Julio de 1998, página 131.

Desprendiéndose de lo anterior, que si la autoridad acuerda realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, esto deberá realizarse en un plazo de treinta días a partir de su notificación al particular (artículo 197 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México). Es importante recalcar que al igual que las demás, la resolución de un recurso debe fundamentarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, a fin de no repetir, en su caso, las violaciones que son atacadas.

Eso en virtud, de que "los recursos administrativos se rigen por el principio objetivo de legalidad, cuando la autoridad administrativa al resolverlos advierta una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo, deberá revocarlo, aún cuando los agravios sean insuficientes. Para ello, habrá de fundamentar y motivar cuidadosamente esta revocación. Este hecho obedece a que el recurso administrativo parte del presupuesto de la relación de buena fe entre autoridad administrativa y gobernado, que hace presumir la colaboración mutua." (51)

En términos generales, la resolución que ponga fin al recurso interpuesto por el particular puede tener alguno de los siguientes sentidos:

1. *Confirmar el acto administrativo impugnado.*- En este caso, de la actividad de auto-revisión que efectuó la autoridad sobre el acto que emitió en su facultad de imperio, se concluye que el procedimiento administrativo previo estuvo ajustado a los parámetros normativos y, por tanto, es acorde con el principio de legalidad, no existiendo ilegalidad ni manifiesta ni no manifiesta, dado al estudio hecho al respecto, por lo que la autoridad emite una nueva resolución en la que resuelve confirmar el acto, dando las razones jurídicas para ello dentro de los considerandos de la resolución.

2. *Que el recurso se deseche por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso.*- Lo anterior, toda vez que el recurso no cubre con alguno de los requisitos esenciales del mismo, motivo por lo que no se le da entrada sin ningún análisis sobre el fondo del asunto.

3. *Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.*- La autoridad en este caso, ha encontrado una violación de procedimiento que trascendió a la resolución, por lo que ordena la reposición del procedimiento a partir de que se cometió la violación procesal.

---

(51) SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit. Pág. 152.

4. *Dejar sin efectos el acto impugnado.*- Esta se dicta, cuando se ha descubierto que el acto administrativo recurrido fue consecuencia de una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos generadores del procedimiento y las normas administrativas, por lo que el hecho no puede ser subsumido dentro de ninguna hipótesis legal que conlleve la imposición de una restricción del derecho legalmente tutelado del gobernado.

5. *Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.*- En este caso, se concluye que, en efecto, existen determinados elementos de la resolución recurrida susceptibles de nulidad, pero no todos, quedando subsistentes algunos de ellos. En consecuencia, según lo más conveniente es que se ordene modificar la resolución recurrida en la parte correspondiente, o la emisión de una nueva resolución que mantenga la anterior en lo no modificado por la auto-revisión, pero incorporando las modificaciones que sí demostró el particular.

De manera general, observamos en la tramitación del Recurso, que se ha buscado en todo momento proteger los intereses de los gobernados, dándoles todos los elementos necesarios para cuestionar en cualquier momento, a las Autoridades respecto de sus determinaciones; que las deja en estado de indefensión, por las lagunas que cuenta, ya que aunque es similar su tramitación a la de los recursos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, aún le faltan concretar los medios coercitivos que le permitan al Estado ejercer plenamente sus facultades.

Con esto no se pretende menospreciar los derechos de la sociedad, sino adaptar la ley a la problemática que actualmente se vive en el Derecho Administrativo Municipal.

## CAPÍTULO 4

### NECESIDAD DE SANCIONAR A QUIENES SE LES DECRETE EL SOBRESIEMIENTO, POR INTERPONER RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE INCONFORMIDAD SIN MOTIVO, DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

#### 4.1. Problemática actual.

Como vimos, en el capítulo que antecede, la materia Administrativa en el Estado de México, actualmente carece de una estructura jurídica eficaz que respalde las actuaciones de las Autoridades en esta Entidad, no obstante la creación del nuevo Código Administrativo para el Estado de México, dentro del cual solo se encuentran recopilados artículos ya existentes dentro de la legislación del Estado, y como innovación, aquellos que definen ciertas figuras jurídicas que hacen más entendible esta materia.

En cuanto a los procedimientos Administrativos en el Estado de México, la situación no es distinta, necesita que se amplíen y/o limiten derechos, términos, sanciones y obligaciones, para los que en ellos intervienen.

Por qué el trámite para presentar recursos administrativos de inconformidad, no exige garantía de legalidad, más que la buena fe de quien los promueve, y por otra parte la Autoridad Administrativa no cuenta con medidas preventivas o sanciones que apoyen a frenar las prácticas desleales de la contraparte.

Constitucionalmente, y de acuerdo al artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dentro del capítulo Tercero “de las atribuciones de los ayuntamientos”, el artículo 123 señala:

*“Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:*

*I.- Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y*

*II.- Las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.”*

Para ejemplificar lo anterior, hemos tomado como referente al Municipio de Nezahualcóyotl en el Estado de México. Considerando que la integración de los ayuntamientos se establece en proporción a la población que lo conforma, y de acuerdo al Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Gobierno del Estado de México, en éste municipio suman 1,225,972.00 habitantes; (52) estaríamos en el supuesto que maneja el artículo 15 fracción IV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; que dispone:

*“Los ayuntamiento se renovarán cada tres años, . . . y se integrarán por: IV.- Un Presidente, dos Síndico y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y un Síndico y hasta ocho Regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.”*

---

(52) Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Gobierno del Estado de México. 2000.

Por lo tanto, se conforma por Un presidente, al que le corresponde la representación directa del municipio; tres Síndicos Procuradores, a quienes de manera proporcional tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio; y un cuerpo de 19 Regidores, quienes tendrán las comisiones de Ley y las que el propio Ayuntamiento les conceda, respecto a la vigilancia de las dependencias administrativas.

De lo anterior rescatamos la figura que es importante para la presente investigación, el *Tercer Síndico Procurador*, quien entre otras atribuciones, le corresponde, según el artículo 23 inciso c) numeral 5 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl 2002; en concordancia con el artículo 197 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

*"El admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia."*

Si bien es cierto, las autoridades municipales, sólo son ejecutoras de las leyes que a nivel Estatal se expiden, también lo es, que en este ámbito -el municipal-, es donde se encuentra directamente la problemática del mal ejercicio de los recursos administrativos de inconformidad, ya que es el Síndico Procurador quien los tiene que admitir y resolver; aunado a esto, y tal como se desarrollo en el capítulo que antecede, dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y en el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, no existe una efectiva regulación en cuanto a la tramitación del recurso, ya que deja abierta la posibilidad de oponer cuantos recursos sean considerados por los litigantes, sin poner límites al abuso que esto trae consigo.

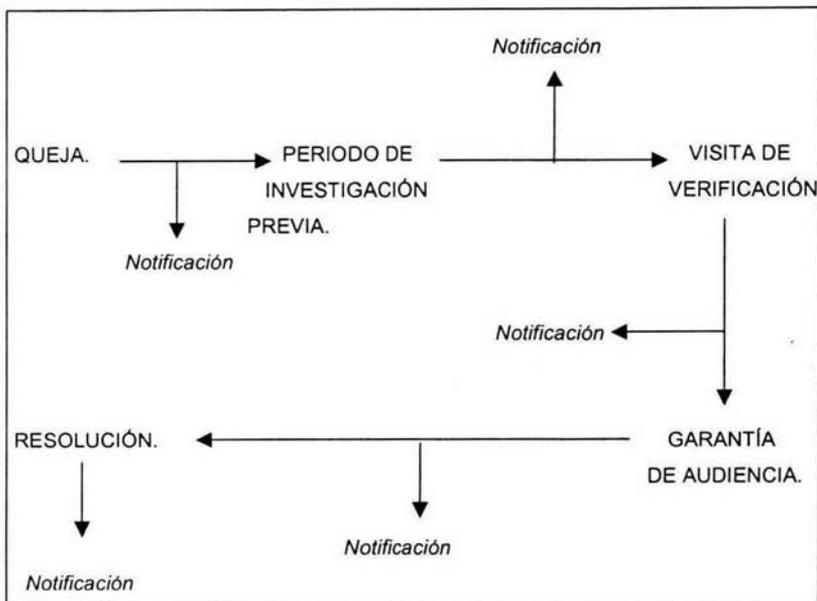
Aunado a lo anterior, el Síndico Procurador, por ser un cargo al que se llega por elección popular, y no mediante convocatoria en la que se examine profesionalmente al interesado, o por escalafón de los empleados que han demostrado su capacidad dentro del gobierno, recae en personas que

desconocen la política misma, la situación social en la que se desenvuelven, la organización administrativa y que decir de la materia jurídica, ya que gran número de ellos no cuenta ni con estudios de nivel medio superior; lo que trae como consecuencia que estas deficiencias aunadas con las lagunas de la ley, hagan del ejercicio de la Administración, tierra fértil para cualquier tipo de corrupción.

Dentro de los beneficios que obtienen los particulares al ejercer de esta manera su derecho de impugnar los actos que considere lesivos a sus intereses, ya sea dentro o fuera de la ley, se pueden ver innumerables casos: como con los propietarios de los establecimientos mercantiles, desde Restaurantes con servicio de bar, hasta pequeñas papelerías, que se han multiplicado de manera descontrolada, han utilizado el recurso administrativo de inconformidad como medida dilatoria, para entorpecer y manipular de cierta manera la actividad administrativa, puesto que si se les inicia un procedimiento, es por que se encuentran trabajando de manera irregular, ya sea por que no cuentan con la licencia correspondiente, o han infringido alguna disposición del Bando Municipal; y se les tiene que aplicar alguna sanción como una multa, la clausura del establecimiento o ambas.

Y si por ejemplo, a un particular propietario de un restaurante familiar, por medio de una queja se le inicia un procedimiento administrativo para comprobar si se encuentra funcionando de manera legal, es decir si cumple con los requisitos como son las licencias de funcionamiento, de venta de alcohol, de uso de suelo, de anuncios luminosos, de vía pública, entre otras; si cuenta con las medidas de seguridad, extintores o salidas de emergencia, y todo aquello que acredite que cumple con las disposiciones que en esa entidad son exigibles; y éste particular se encuentra trabajando de manera ilegal o con licencias vencidas, debiendo ser sancionado hasta que regularice su situación para que con ello no perjudique a terceros.

En consecuencia se enfrentará a un procedimiento administrativo que de manera esquemática y general presentamos:



Generalmente los particulares aprovechan las etapas principales del procedimiento para encontrar *irregularidades*, como en el periodo de investigación previa, la visita de verificación, entre otras; pero también lo hacen con las notificaciones, las cuales como ya vimos cuentan con ciertas reglas y tiempos para ser ejecutadas, por lo que también son susceptibles de ser impugnadas, y si tomamos en cuenta que, como en el esquema anterior tenemos 9 posibles momentos para interponer el recurso administrativo de inconformidad, y la ley otorga el plazo de 30 días para ello, estaríamos hablando de aproximadamente 270 días hábiles, es decir 11 meses para concluirlo, sin contar días festivos, y vacaciones; con lo que se dejaría de cumplir con los principios de celeridad, ya que casi se estaría cumpliendo con el mismo tiempo en el que se resuelve un procedimiento de tipo ordinario; de sencillez ya que todo formalismos conlleva términos y más los burocráticos que aún persisten; eso sin contar si interviene un cambio de administración en la que los funcionarios y servidores públicos dejan de laborar un mes antes para entregar los informes finales, y dos y hasta tres meses después para entender las labores a realizar y conocer los asuntos que están por asumir.

Es por eso que en este contexto, a continuación se enlistan distintas formas en las cuales se aprovecha la interposición del recurso administrativo de inconformidad:

1. Tiempos que ocupan para: regularizar, modificar o cancelar actividades contrarias a la ley, y por las cuales se les inicio algún procedimiento, y que en su momento no realizaron.
2. Realizan pagos ante instancias distintas para actualizar sus derechos ya vencidos.
3. Cambian de domicilio, esto es lo más común entre los propietarios, ya que el mismo giro y sus problemas los trasladan a otro domicilio, tratando de evadir a las autoridades administrativas.
4. Cambian de razón social, a pesar de que, como es sabido, esto no es trascendental en el procedimiento, es una práctica muy usual, con la que tratan de persuadir a la autoridad
5. Cambiar de propietario, pero no del supuesto que dio origen a la infracción, lo que solo ocasiona que se deje sin efectos el procedimiento anterior, y se inicie nuevamente otro a nombre del nuevo propietario.

Al no estar regulado el uso del recurso administrativo de inconformidad dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las Autoridades administrativas se ven en la obligación de recibir tantos como les sean presentados, ya que de lo contrario, los servidores públicos incurrirían en responsabilidad administrativa, o como argumentan los particulares, se les demandaría por violar su derecho de petición, consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que si bien es cierto, obliga a los funcionarios y empleados públicos a respetar el ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos de la Republica, recibiendo todas las promociones que interpongan; también lo es, que en ningún momento señala que se les tiene que acordar de conformidad, todo lo que en ellos solicitan,

pero por el momento también se tiene que acreditar mediante los formalismos procesales que llevan ciertos tiempos.

Encontrándose la Autoridad Administrativa, en una verdadera disyuntiva, ya que mientras respeta el derecho de los propietarios de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, o cualquier otro particular que sea parte de los procedimientos; descuida las garantías de la sociedad, al no aplicar las sanciones en tiempo y forma debida, a fin de que se frenen actividades que ponen en riesgo la integridad de los ciudadanos; como en casos conocidos como el incendio en la discoteca "LOBOHOMBO" en el Distrito Federal, que cobró la vida de varias personas, establecimiento que ejercía sus actividades sin contar con los requisitos legales y las medidas de seguridad reglamentarias.

Por todo lo anterior se percibe a una Autoridad Administrativa que:

1. *No aplica la ley.*- Como se había mencionado anteriormente, no lo hace en el tiempo y forma tal, que corrija la falta cometida por los infractores, en el momento justo que afecta a terceros.
2. *No ejercita la facultad sancionadora que posee.*- Ya que ante la manipulación de la que es objeto el procedimiento, al concluir estos, y al ya no existir el motivo del mismo, la aplicación de la ley es casi nula.
3. *Que ha perdido la fuerza coercitiva.*- Esto, toda vez que la sociedad, sabida que está de la dificultad de hacer efectivas las sanciones, comete más actos de arbitrariedad.
4. *Que no contribuye al erario, ya que no hacer efectivas las multas, perdiendo con ello grandes percepciones.*- Ya que para esto, requiere del Procedimiento Administrativo de Ejecución, en el cual también puede hacer uso de manera irracional, medidas dilatorias.

5. *Permite el crecimiento descontrolado de actividades clandestinas.* A pesar de que no lo haga de manera directa, al no ejercer su poder coercitivo de manera efectiva, da pie a que otras personas imiten a los infractores, que siguen laborando de manera impune.
6. *Dilata los procedimientos.*- Que los hace engorrosos y complicados para aquellas personas que se ven afectadas por los infractores; desviando el interés que tengan personas de buena fe en regularizar sus actividades o realizar cualquier otro trámite, dando origen a posibles actos de corrupción.
7. *No inspira credibilidad ni confianza,* por parte de los gobernados, ya que se inclinan por conformarse con las afectaciones que padecen, o caer en actos de corrupción para solucionar, aunque de manera momentánea sus problemas, que acudir ante la instancia de gobierno que corresponda a presentar su queja.

#### **4.2. Consecuencias jurídicas de la interposición del recurso administrativo de inconformidad.**

Cabe aclarar que como es bien sabido, los particulares a los cuales no les asiste el derecho dentro de un procedimiento Administrativo, interponen el Recurso Administrativo de Inconformidad cuando "*consideran*" que les han sido negados o violados, los derechos que hacen valer ante distintas dependencias de la Administración Pública -en este caso a nivel Estado de México-; con el objeto de que las Autoridades Administrativas dentro de su esfera de competencia rectifique y les restituya dichos derechos, sin llegar a instancias judiciales; o simplemente y principalmente, para que transcurra el *tiempo* necesario para regularizar en lo posible su situación a fin de no salir tan perjudicados en instancias superiores.

Por el contrario, es una protección legal válida y de gran utilidad para los gobernados, que ante la burocracia y corrupción que ha existido dentro del

sistema Administrativo Público, realmente se les han lesionado sus derechos, pero que de ninguna manera justifica que recurran a ese tipo de prácticas, para presionar a la administración a que realicen de manera eficiente su trabajo.

Las consecuencias jurídicas de la interposición de los recursos administrativos de inconformidad de manera reiterada y sin motivo, son verdaderamente trascendentales dentro de los tiempos procedimentales, ya que saturan el trabajo a las autoridades administrativas, que lo ejercen en periodos relativamente cortos de tres años, por lo que se prolongan en cada cambio de administración, resultando benéficas para quienes los promueven, aunque tengan o no la razón, ya que cumplen de manera eficaz su ilegal objetivo de dilatar en gran medida los procedimientos, que incluso llegan a caer en el archivo muerto de las dependencias.

Otro elemento que da origen a esta problemática, es el abogado; quien participa de manera directa o indirecta, y que a pesar de tener el deber ético y moral de contribuir a la búsqueda de la verdad y en consecuencia a la impartición de justicia, deforma este y otros medios de defensa de los particulares, actividad por demás reprochable; situación que desafortunadamente e presenta en innumerables ocasiones en la actualidad, y que José Campillo Sainz al referirse a ello comenta:

"El abogado debe buscar la verdad y proceder con veracidad. Nos está prohibido alegar cualquier acto contrario a la verdad de los hechos o a la exactitud del derecho. La verdad y la justicia son valores íntimamente ligados. En muchos litigios encontrar la verdad es saber donde está la justicia. De hecho, el procedimiento consiste en un método o camino para demostrar la verdad. El hecho es normalmente más elocuente y definitivo que cualquier argumento de derecho." (sic) (53)

---

(53) CAMPILLO SAINZ José. Introducción a la Ética Profesional del Abogado. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México. 1997. Pág. 57.

Sin embargo en la práctica jurídica procesal, existen circunstancias que por la naturaleza propia del asunto controvertido, se sabe que es materialmente imposible obtener una resolución favorable, como es el caso del particular o demandado, en los que en su mayoría terminan con una resolución que los condena.

A pesar de que existen procedimientos en los que alguna de las partes sabe de antemano que no le asiste la razón, ésta en su afán de abstenerse de cumplir con su obligación trata de hacer más tardía la impartición de justicia, lo cual sin lugar a dudas, es realizado con la asesoría del abogado que le asiste.

Consideramos pues, que en nuestros días se han perdido los valores morales, privando un total estado de deshonor, pues basta citar como ejemplo, el hecho de que los abogados presentan continuamente promociones para entorpecer y retardar la impartición de justicia, proporcionan datos falsos, e incluso se llega a los extremos de preparar falsos testigos y de crear circunstancias absurdas para conseguir sus fines.

#### **4.3. Propuesta.**

Cuando la autoridad administrativa sea ejercida por un perito en derecho, con experiencia en el área administrativa municipal, que maneje de manera eficaz y eficiente no solo el Recurso Administrativo de Inconformidad, sino todo el procedimiento, así como las demás disposiciones legales de esta materia, será más factible de que se percate de las anomalías en que incurrir los promoventes, y de la intención con la cual presentan sus promociones, aplicando legalmente las sanciones que amerite el caso, cumpliendo con ello el objetivo, de crear un ambiente de legalidad entre la sociedad, que la hace ver con cierto respeto y confianza.

Por lo que el recurso administrativo de inconformidad, herramienta indispensable para los subordinados, pasaría de ser un obstáculo para el

ejercicio de la administración y de la facultad sancionadora con que cuenta, a ser considerado por la sociedad como:

1. *Un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.*- Si hay incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida; corrige el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama.
2. *Medio que permite a la autoridad administrativa corregir sus propios actos,* pues no se niega que existan resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, y que avergonzaría a la misma administración de ser llevada ante un tribunal. Se vería dañado el prestigio de la administración, cuando en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por ser la administración siempre tiene la razón, o de mala fe, sea para defender intereses personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan. Este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de la misma, para que se le dé entrada.
3. *Un elemento que permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad,* aquellas lagunas o fallas de técnicas legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

4. *Benéfico para el particular, ya que tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no a derecho, ya que puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar. En ocasiones, la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso se percata que la resolución impugnada es indebida y, lo más lamentable, que el particular no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que opta por solicitarle al recurrente que amplíe su escrito o le presente de inmediato la prueba omitida.*
  
5. *Filtro, ya que al actuar el recurso administrativo de inconformidad como un "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.*
  
6. *Verdadera defensa para el particular, ya que si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa. Muchas veces la autoridad se da cuenta que cometió un grave error en perjuicio del recurrente y para evitarle males mayores ordena que de inmediato se deje sin efecto el acto combatido. En cambio si se lleva ante un tribunal, y aun allanándose la autoridad a lo que expresa la parte actora, hay que esperar la sentencia, por el cúmulo de labores, puede tardar meses en dictarse.*
  
7. *Reflejo de la certeza jurídica, es decir, los ciudadanos saben que la autoridad administrativa apegada siempre a derecho, va a responder a sus solicitudes de cualquier tipo, con equidad e imparcialidad.*
  
8. *Inversión, por proporcionar una percepción al erario público, ya que le da la confianza al ciudadano de que el pago de derechos e impuestos, serán destinados a realizar o concluir obras públicas o sociales prioritarias, en su beneficio.*

9. *Control de las actividades de los gobernados*, que permite a la autoridad ejercer y destinar de manera más eficiente tanto su presupuesto como sus funciones.
10. *Regulador de los procedimientos haciéndolos más ágiles y efectivos*, evitando con ello la acumulación de expedientes, que equivale a términos vencidos, asuntos sin tramitar, entre otros.
11. *Ejemplo de la confianza que se puede tener en las autoridades administrativas*, ya que la sociedad se involucraría más en los asuntos del gobierno, calificando realmente a sus autoridades.

Por todo lo anterior, concluimos en la necesidad de insertar un último párrafo al artículo 196 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en donde se fundamente la sanción; proponiendo el siguiente:

*“Si al resolver en este sentido, se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado, se impondrá al recurrente o a sus representantes, una multa de diez a cien días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso.”*

Lo anterior con el fin de otorgar a las Autoridades Administrativas, las herramientas necesarias para acabar con la impunidad con la cual se han conducido hasta este momento los recurrentes.

El monto de la multa se fija respetando lo establecido por el artículo 19 del Código adjetivo Administrativo, concerniente a los medios de apremio y medidas disciplinarias con que cuenta la Autoridad Administrativa, y que en su fracción II señala:

*"Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."*

En cuanto a la extensión de la sanción, que se hace para los representantes y en su caso a los abogados que intervienen, tiene sustento, en cuanto a que son ellos también, junto con los afectados directamente con el acto impugnado, los que maquinan la elaboración de recursos viciados para beneficiarse con puntos como los arriba señalados. Por qué es real que estos profesionistas llevan de manera directa o indirecta la mayoría de los litigios en esta materia.

Por todo esto, es prudente que acciones que se han realizado en otras esferas del poder, como el Federal, sean imitadas por las Entidades Federativas, por ser medidas que han demostrado su eficiencia, ya que es aquí donde se presentan los más altos índices de promociones.

En las siguientes tablas en forma estadística, se aprecia la carga de trabajo que tienen en esta Entidad los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, diferenciando la materia administrativa de la fiscal, en el primer cuatrimestre del año 2003, en la que se refleja de manera indirecta la labor que se realiza a nivel municipal.

ENERO - ABRIL 2003\*

JUICIOS PROMOVIDOS

Resueltos	En trámite	Total
2,406	1,996	4,402

En la siguiente, se aprecia como la materia fiscal, es ampliamente menos susceptible a ser impugnada que la administrativa.

#### NATURALEZA DE LOS JUICIOS

Administrativos	Fiscales	Total
3,733	669	4,402

Aquí se observa claramente como en el nivel municipal se presenta la mayor carga de trabajo, en cuanto a inconformidades se refiere, y cuantos casos se le salen de las manos y llegan a instancias superiores.

#### JUICIOS EN CONTRA DE DECISIONES DE AUTORIDADES

Estatales	Municipales	Estatal/Municipal	Total
1,164	3,238	0	4,402

En la sala de Nezhualcóyotl, que comprende los municipios de Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, **Nezhualcóyotl**, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad; comparada con las otras que cuentan con municipios con índices económicos superiores, al presentar un rango tan alto de juicios ante el Contencioso Administrativo, refleja la vulnerabilidad ante la sociedad, de sus gobiernos, como vemos a continuación:

#### JUICIOS PROMOVIDOS EN LAS SALAS REGIONALES

Toluca	Naucalpan	Tlalnepantla	Ecatepec	Nezhualcóyotl	Atizapán
786	742	743	476	1,359	296

Otro ejemplo, de la eficiencia de las sanciones en el caso que nos ocupa, lo tomamos de la Suprema Corte, ya que en el artículo 81 de la Ley de Amparo, se señala que:

\* FUENTE: [www.edomex.gob.mx/tribunal/tribcamtvto.htm](http://www.edomex.gob.mx/tribunal/tribcamtvto.htm).

*“ Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrazar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad, se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso”.*

Sustentando dicha sanción con la siguiente Jurisprudencia, que a la vez la explica y fundamenta.

**MULTA. AMPARO INTERPUESTO SIN MOTIVO.-**

De acuerdo con el artículo 81 de la Ley de Amparo, cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento o se niegue la protección constitucional por haberse interpuesto la demanda sin motivo, se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario mínimo, tomando en cuenta las peculiaridades del caso y, si determinados profesionistas fueron autorizados para recibir notificaciones, los mismos pueden ser objeto de la multa referida, pues en términos de lo que dispone el artículo 27 de la misma ley, tiene la facultad no sólo de recibir notificaciones, sino de promover e interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir las pruebas y alegar en las audiencias, es decir, de abogar por el quejoso.

Amparo en revisión 100/90. Héctor Hidalgo Soto 20-IV-90.  
Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 84/93. Ignacio Hernández Corona. 11-III-93.  
Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 118/93. Ángel Ernesto Sandoval Pérez. 1-IV-93. unanimidad de votos.

Amparo en revisión 341-93. Manuel Talavera Benítez. 13-VIII-93. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 202/2002. Jesús Alfonso Martínez López y/o Jesús Martínez López. 21-IX-00. Unanimidad de votos.

JURISPRUDENCIA NÚMERO 192, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NOVENA EPOCA.

Es evidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio en la necesidad de contar con este artículo como "medida de seguridad", que refleja la situación tan vulnerable, en la que se encuentra aún el nivel Federal, desviando con ello la intención de los litigantes de entorpecer la función judicial con estas prácticas; lo que promueve y cultiva una cultura de legalidad.

Otra Institución que tomó sus medidas preventivas, fue el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, ya que dentro del Código Fiscal de la Federación, en su título VI "Del juicio contencioso administrativo", que en su capítulo relativo a los incidentes, señala:

*"Art. 217.- . . . Cuando la promoción del incidente sea frívola e impropia se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal."*

Estas acciones son tomadas para contrarrestar el alto índice de promociones que son realizadas con el objeto de dilatar los términos procesales; y aunque en ambos casos se trata de instancias judiciales, el caso de los Procedimientos Administrativos del Estado de México, que no cuentan

con ellas, ven sensiblemente afectada la esfera coercitiva de las Autoridades Administrativas Municipales, que son las que reciben en mayor número, todo tipo de promociones, y que en la mayoría de los casos tienen que lidiar personalmente con los promoventes.

## CONCLUSIONES

1.- La Autoridad Administrativa, es un ente que, dirigido por sujetos, se encuentra propenso a cometer errores fortuitos o dolosos, al momento de externar su voluntad, y plasmarla en actos jurídicos.

2.- Existen las herramientas idóneas que facultan a las Autoridades administrativas para sancionar a los gobernados que incurran en infracciones y así mantener un verdadero estado de derecho.

3.- Las controversias que se suscitan y que son por hechos imputables a las Autoridades Administrativas, se dan porque éstas al emitir sus actos administrativos, lo hacen sin apegarse a los principios básicos de derecho, o son obsoletas, viciadas y guiadas por intereses particulares.

4.- Por el contrario, los supuestos, a los que recurren los particulares, son de forma más que de fondo, como en el caso del horario en que se realizan las notificaciones, y con quien se entienden éstas, más que la fundamentación de la misma.

5.- Por lo anterior es importante que la selección del personal que dirija los órganos y organismos públicos, se haga tomando en cuenta su instrucción escolar, edad y experiencia, entre otros valores que permitan determinar su eficiente función en el cargo, evitando con ello que su actuar se encuentre condicionado al pago del favor político que lo designó en el cargo, y más que nada que realice cada uno de sus actos apegado a derecho, evitando con ello cualquier posibilidad de inconformidad que pudiera presumirse válida.

6.- Los Procedimientos Administrativos en el Estado de México, se encuentran estructurados de una manera muy general que no coincide con el ejercicio del derecho en este nivel de gobierno, dejando grandes lagunas que impide el encontrar soluciones eficientes a la problemática actual.

**7.-** La aplicación de sanciones debidamente fundamentadas y motivadas mantendría la observancia de las normas, obligando al infractor a cumplir con el mandato legal aún en contra de su voluntad, ya que aunque pretendiera la protección de instancias superiores, éstas confirmarían las penas impuestas.

**8.-** Actualmente la ética de los abogados que participan de manera directa e indirecta en la interposición de los recursos administrativos de inconformidad, se ha viciado, por el gran índice de corrupción que impera en la esfera administrativa en todos los niveles, llevándolos a tomar medidas incluso contrarias a derecho, con el objeto de obtener determinaciones favorables a sus intereses, actitud que no se justifica en ningún sentido, ya que promueve el crecimiento de la impunidad y altera la convivencia social.

**9.-** El contar con distintas sanciones, le permite a la Autoridad Administrativa aplicar la que más se ajuste a castigar la infracción, sin afectar la esfera jurídica del gobernado, sino solo limitar o restringir sus derechos hasta en tanto no cumpla con su obligación.

**10.-** El recurso administrativo de inconformidad, bien ejercido, es un medio de defensa que le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de la propia inconformidad, para que se le dé entrada.

**11.-** Es importante rescatar la benevolencia de este recurso, que cubre una función social de defensa de los gobernados, ya que si se siguen permitiendo las prácticas deshonestas que los envicien, se irá desnaturalizando cada día más esta herramienta, hasta convertirse en un lastre que impida lograr justicia administrativa expedita.

**12.-** El tiempo que se lleva la tramitación de los procedimientos administrativos, viciados por estas prácticas, es sumamente alarmante, ya que se equipara a los juicios ordinarios civiles que son de naturaleza compleja por el conflicto de intereses que convergen, y que rebasan en mucho a los asuntos

administrativos, en los que en gran medida solo se encuentra el gobernado ante la autoridad, y para aplicar disposiciones legales generales.

**13.-** La aplicación de esta medida, no necesita ser experimental, ya que si es utilizada en el nivel federal, donde se tiene un índice menor de promociones sin fundamento y con la plena intención de dilatar los procedimientos, es que ha comprobado su eficiencia y la necesidad de contar con ellas.

**14.-** No se verían afectados los derechos de las personas que intenten defenderse ante los abusos de autoridad o actos de corrupción que desgraciadamente se siguen presentando; ya que contando con personal capacitado en la admisión, tramitación y resolución del recurso administrativo de inconformidad, se castiga solo a aquellos que intenten persuadir y burlar la ley.

**15.-** Estos medios ilegales de conducirse son utilizados principalmente por personas que tienen en juego intereses económicos fuertes, propietarios de establecimientos comerciales, industriales y de servicios que muchas veces presentan un riesgo para la sociedad; y que se verían en la necesidad y en su caso en la obligación de apegarse a las disposiciones legales correspondientes si desean continuar con sus actividades en esta Entidad.

**16.-** La labor legislativa tanto en el Estado de México como en el resto del país, se ha abocado a la función punitiva y no preventiva, y solo en materia penal; subestimando en mucho la esfera administrativa, en la que se originan muchos males que han terminado en delitos de distinta clase; realizando solo en este rango un trabajo por demás irrelevante al recopilar disposiciones o definir figuras jurídicas para que cualquier persona pueda interpretar la ley, como se vio en el nuevo Código Administrativo del Estado de México; lo que aunado a la falta de interés por parte de los autores para hablar de la materia, a la incapacidad de los gobernantes y la malicia con que la sociedad actúa, nos hace comprender el por que del crecimiento descarado de la problemática que se analiza y se pretende atacar.

**17.-** Por todo lo anterior, resulta innegable la necesidad de sancionar el ejercicio excesivo -que cae incluso en lo indebido-, del derecho de defensa con que cuentan los particulares; ya que de seguir permitiéndolo se afectaría no solo la aplicación de la normatividad, si no a los sujetos que intervienen dentro de los procedimientos administrativos.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría general del proceso. Editorial Porrúa. México. 1980.
- CAMPILLO SAINZ, José. Introducción a la ética profesional del abogado. Editorial Porrúa. Tercera edición. México. 1997.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Segundo curso. México 1999.
- ESCOLA, Héctor J. Tratado general de procedimiento administrativo. Editorial Desalma. Argentina. 1973.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón. Curso de derecho administrativo I. Décima edición. Editorial Civitas ediciones. España. 2001.
- GORDILLO, Agustín. Procedimiento y recurso administrativo. Editorial Jorge Álvarez editores. Argentina. 1963.
- MARÍA DIEZ, Manuel. Acto administrativo. Segunda edición. Editorial Tipográfica editora argentina. Argentina. 1961.

- MARTÍN MATEOS, Ramón. Manual de derecho administrativo. Décimo séptima edición. Editorial Trivium. Madrid. 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1976.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo I. Tercera edición. Editorial Barreriro y Ramos. Montevideo. 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo, segundo curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del juicio de amparo. Décima séptima reimpresión a la segunda edición. Editorial Themis. México. 2002.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Amparo.
- Ley Federal de Procedimientos Administrativos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
- Código Penal Federal.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código Fiscal de la Federación.
- Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

#### DICCIONARIOS

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario jurídico mexicano. Décima cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica Ameba. Argentina. 1976.