



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

DEJAR SIN EFECTOS LA JURISPRUDENCIA 132 EMITIDA POR
EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO EN MATERIA
DE SENTENCIAS DERIVADAS DE IMPUGNACIONES A LAS
RESOLUCIONES ORIGINADAS POR EL RECURSO
ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD EN EL ESTADO
DE MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RICARDO JOAQUIN CONTRERAS SIERRA

ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA



NOVIEMBRE DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

Ramón Contreras y Silvia Sierra, que con su apoyo incondicional, me guiaron hasta esta etapa de mi vida, los amo.

A MIS HERMANOS

CELIA, ERI, LUIS Y LALO, como ejemplo y aliciente de todos los momentos agradables que hemos pasado y seguiremos pasando.

A PEPE Y MI SOBRINA NARENI

Con todo el cariño que siento por ustedes.

A MI NOVIA JOCELYN

Por el gran amor que has germinado en mi, y el apoyo que me brindas en todo momento. También a tu familia.

A MI ABUELITA PILLITA

Por tu gran cariño y apoyo.

A MIS FAMILIARES

No los nombro porque abarcaría muchas hojas, a todos, gracias por la amistad y apoyo brindado en las etapas de mi vida.

A ROBERTO OSORIO GARCIA

Gran amigo, por el apoyo brindado y los conocimientos transmitidos.

A MI ALMA MATER

Que con el gran esplendor que emanabas concebiste durante el transcurso de mi carrera a un Universitario más.

A MI ASESOR

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, por el apoyo y paciencia otorgados, para ver concluido el presente trabajo.

A MIS PROFESORES

Amigos todos, por los conocimientos transmitidos en los cinco años de carrera, que me han dado la experiencia en el campo de trabajo.

A MIS COMPAÑEROS

Por los momentos inolvidables que vivimos dentro y fuera de la E.N.E.P. CAMPUS, ahora F.E.S. ACATLÁN.

ENTRE OTROS A

Iván, Juan, Gadiel, Quique, Arturo, Nicolás, Jorge, Eduardo y a los que faltan por falta de espacio.

INDICE.	2
--------------------------	----------

CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1.- Naturaleza Jurídica.	5
1.2.- Concepto y Definición.	8
1.3.- Elementos del Acto Administrativo.	10
1.4.- Vicios del Acto Administrativo.	13
1.5.- Anulabilidad y Nulidad del Acto Administrativo.	17
1.6.- Formas de Extinción del Acto Administrativo.	20
1.6.1.- Cumplimiento y Ejecución del Acto Administrativo.	30
1.7.- El Silencio Administrativo.	34
1.7.1.- Afirmativa Ficta.	40
1.7.2.- Negativa Ficta.	52

CAPÍTULO II PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Proceso y Procedimiento.	59
2.2.- Procedimiento Administrativo.	64
2.2.1.- Caracteres Generales del Procedimiento Administrativo.	66
2.2.2.- Naturaleza del Procedimiento Administrativo.	70
2.2.3.- Formas del Procedimiento Administrativo.	73
2.2.4.- Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo.	78

2.2.5.- Terminación del Procedimiento.	83
2.3.- Juicio Contencioso Administrativo.	86
2.3.1.- Procedencia.	88
2.3.2.- Partes en el Juicio.	91
2.3.3.- De la Demanda.	95
2.3.4.- Plazo y Requisitos Formales.	97
2.3.5.- Improcedencia y Sobreseimiento.	107
2.3.6.- Contestación de la Demanda.	110
2.3.7.- Objeto de la Audiencia.	114
2.3.8.- De las Pruebas.	116
2.3.9.- Requisitos y Efectos de la Sentencia.	125

**CAPÍTULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
CONTEMPLADO EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO.**

3.1.- Etapa de Información Previa.	132
3.1.1.- Orden de Verificación.	136
3.1.2.- Visita de Inspección.	139
3.2.- Citatorio a Garantía de Audiencia.	142
3.3.- Desahogo de Garantía de Audiencia.	145
3.4.- Etapa de Resolución.	148

CAPÍTULO IV. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD Y EL EFECTO DE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 132.

4.1.-	Concepto de Impugnación.	152
4.2.-	Concepto de Recurso.	154
4.3.-	Concepto de Recurso Administrativo de Inconformidad.	156
4.3.1.-	Procedencia del Recurso.	157
4.3.2.-	Competencia para su Resolución.	158
4.3.3.-	Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.	159
4.3.4.-	Requisitos Formales de la Resolución.	164
4.4.-	Los Efectos de la Jurisprudencia 132 en el Recurso Administrativo de Inconformidad.	167
4.4.1.-	Sentencia para Efectos.	171
4.4.2.-	Inaplicación a los principios que rige al Código Adjetivo de la Materia.	173
	Conclusiones.	179
	Bibliografía.	184

CAPÍTULO PRIMERO. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1.- NATURALEZA JURÍDICA

Para Narciso Sánchez Gómez el hecho material es "todo acontecimiento natural o humano que puede producir consecuencias de la misma naturaleza... los que son consecuentes de la voluntad del hombre, se equiparan a necesidades o satisfactores de su propia vida".¹ De lo anterior podemos decir que el hecho natural proviene de la misma, como la lluvia, terremotos, heladas, etcétera; y los que provienen de la voluntad del hombre serían el bañarse, comer, dormir, trabajar y demás relacionados a su necesidad.

El hecho jurídico es el fenómeno, suceso o situación que da lugar al nacimiento, adquisición, modificación, conservación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones; "los hechos jurídicos son todas aquellas manifestaciones o realizaciones de la naturaleza y del hombre que engendran o producen consecuencias de derecho o que alcanzan la protección del derecho como el nacimiento de un ser humano, la muerte, o bien, cometer delitos.... Y que tienden a crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, parte de dichos hechos son estimados como lícitos, y los otros son ilícitos...".²

¹ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 313, México 1998.

² Narciso Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. p. 315.

Considera Narciso Sánchez Gómez que el hecho jurídico administrativo es la consecuencia de la "actuación humana en donde no hay la intención manifiesta de incurrir en esas conductas que en su mayoría son de índole ilícito, como las infracciones de orden administrativo en que incurren los servidores públicos, por descuido, torpeza o negligencia en el desarrollo de sus funciones, y que lesionan los intereses personales o patrimoniales de la colectividad...".³

Respecto al acto jurídico, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: "son las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos".⁴

El acto jurídico antecede al acto administrativo, es decir, da la base para que el segundo tenga la fuerza necesaria en su nacimiento y aplicación; en este sentido observamos que el acto jurídico es el género y el acto administrativo es la especie, esto es, que del primero se toman los elementos básicos y fundamentales, para adecuarlos al segundo en la esfera de su competencia.

Para Rafael de Pina Vara, el acto jurídico es "La manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos. Para que produzca efecto, además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los

³ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. p. 316.

⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 258, México 2003.

requisitos legales previamente establecidos para cada caso."⁵

De acuerdo al Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, el acto jurídico se define como; "la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio."⁶

Para Narciso Sánchez Gómez define al acto jurídico como; "la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones), y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido concede el ordenamiento jurídico".⁷

En concordancia de Manuel Bejarano Sánchez, el acto jurídico es; "la manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de derecho sancionados por la ley".⁸

Ahora bien, de lo anterior podemos concluir que el acto jurídico es la exteriorización de la voluntad del individuo para originar, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones en su esfera jurídica bajo el marco jurídico de la ley.

⁵ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 54, México 1998.

⁶ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 73, México 2001.

⁷ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 316, México 1998.

⁸ BEJARANO Sánchez, Manuel, OBLIGACIONES CIVILES, Editorial Harla-México, p. 50, México 1998.

1.2.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN

Para Andrés Serra Rojas el acto administrativo es "un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".⁹

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, refiere que el acto administrativo es "una manifestación unilateral y externa de la 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".¹⁰

De acuerdo a Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, quienes manifiestan que el acto administrativo consiste en "Una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa".¹¹

Para Narciso Sánchez Gómez, el acto administrativo es: "la manifestación de la

⁹ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer curso, décimo octava edición, Editorial Porrúa, p. 238. México 1997.

¹⁰ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición, p. 73, México 2001.

¹¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 264, México 2003.

voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de los servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado".¹²

Refiere Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, que el acto administrativo es la "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."¹³

De los conceptos anteriores podemos llegar a la conclusión que por acto administrativo debemos entender como toda expresión unilateral de la voluntad emanado de las autoridades del Poder Ejecutivo, en cualquiera de sus tres niveles (Federal, local y municipal) en ejercicio de su función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas. Serán actos administrativos en dos aspectos.

1.- Material. Porque necesariamente tienen que producirse de una autoridad administrativa.

2.- Formal. Los mismos provocan situaciones jurídicas de naturaleza particular.

¹² Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 321, México 1998.

¹³ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 51, México 1998.

1.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para que el acto administrativo exista jurídicamente, es necesario que tenga connotaciones específicas e institucionales, es decir, deben concurrir una serie de elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia y consistencia, sobre todo para que pueda presumirse de válido y eficaz. Siendo estos los siguientes elementos: los sujetos, el objeto, la manifestación de la voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.

LOS SUJETOS.

Los sujetos en el acto administrativo como lo refiere el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, son el activo y el pasivo. "El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o sobre quienes se ejecutan el Acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal".¹⁴

OBJETO.

El objeto en el Acto Administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. "El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad

¹⁴ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 75, México 2001.

del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada".¹⁵

MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD.

Explica Narciso Sánchez Gómez que; "La manifestación de voluntad. Es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia, el error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley".¹⁶

MOTIVO.

Para el mismo autor en comento, el motivo es "el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por la circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma de válido".¹⁷

FORMALIDAD.

De acuerdo a Narciso Sánchez Gómez la formalidad, refiere que "los requisitos

¹⁵ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 76, México 2001.

¹⁶ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 326, México 1998.

¹⁷ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 326, México 1998.

legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal, y la forma; mediante el primero entendemos a las vías de producción del acto administrativo, esto es el conjunto de trámites legales que nos permiten producir un acto administrativo definitivo; con la segunda se distingue el modo o manera en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que han de observarse para dictar el acto y que pueden ser anteriores, o concomitantes del acto. Por su forma los actos administrativos deben ser escritos, y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto".¹⁸

FINALIDAD.

Asimismo, el autor en referencia infiere que la finalidad es "el resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe de alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo".¹⁹

Así también el artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, define en su segundo párrafo cuales deben ser los elementos del acto administrativo de la siguiente manera: "Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación concreta".

¹⁸Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 327, México 1998.

¹⁹Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 327, México 1998.

Ahora bien, debemos entender por declaración unilateral de la voluntad la que hace la autoridad administrativa, ya sea de oficio o a petición de parte; por exteriorización, la de hacer público el acto que de ella emana; por concreta, relacionando los hechos y circunstancias en particular plasmando los motivos y fundamentos que tomó en cuenta para emitir el acto administrativo; por carácter individual, que el acto de la autoridad administrativa debe de dirigirse en la particularidad, es decir, a un sujeto determinado, para crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

De esta manera el acto administrativo es aquel que dictan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo en sus tres niveles, federal, local y municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos de naturaleza particular. Siendo actos administrativos, tanto en el aspecto formal como material, lo primero, porque necesariamente han de producirse por un órgano de la administración pública, y lo segundo, en cuanto a que deben ser declaraciones unilaterales de la voluntad de tal órgano; en ejercicio de la potestad administrativa, que crean, modifican, reconocen, transmiten o extinguen situaciones jurídicas de alcance particular.

1.4.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los vicios del acto administrativo son aquellas situaciones de hecho o de derecho que llegan a afectar el mismo; en materia administrativa se dan los siguientes vicios:

Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto; el primero trae como consecuencia la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, en función del grado de incompetencia.

Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia; esto trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.

Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

Falta de forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.

Y a su vez el Código Administrativo del Estado de México, en las tres fracciones del artículo 1.11, señala que: "Serán causas de invalidez de los actos administrativos:

I. "No cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8;"

Este artículo en mención refiere que para que un acto administrativo tenga validez debe cumplir con lo siguiente: 1) Que sea emitido por autoridad competente y si se trata de un órgano colegiado con las formalidades previstas en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo; 2) Que no tenga error sobre el objeto, causa o fin al momento de emitirlo; 3) Que no sea emitido con dolo; 4) Que su objeto sea de hecho determinado o determinable y que esté previsto en un ordenamiento legal; 5) Que tenga la finalidad de

interés público señalada en un ordenamiento legal; 6) Constar por escrito y que contenga el nombre y firma autógrafa de la autoridad que lo emita; 7) Estar fundado y motivado; 8) Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas aplicables; 9) Guardar congruencia en su contenido; 10) Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas que se trate; 11) Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención de la oficina donde se encuentran y pueda ser consultado el expediente; 12) Señalar el derecho y plazo que tienen los interesados para poder promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio contencioso; y 13) Resolver todos los puntos previstos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

"II. Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;"

En este enfoque señala Delgadillo Gutiérrez que, "Los vicios de procedimiento tienen lugar en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico".²⁰

Cuando en el procedimiento administrativo trascienda el sentido de las resoluciones

²⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 264, México 2003.

que pongan fin al procedimiento, debe declararse la invalidez de las resoluciones o actos que deriven o sean consecuencia de actos que hubiesen resultado ilegales, como pudiera ser por ejemplo, cuando un acto de trámite trascienda en el sentido de la resolución que ponga fin al procedimiento, se declarará la invalidez del primero por vicios propios, y de la segunda por ser un fruto de acto ilegal, así puede estar en la orden de visita de inspección, el acta de visita de inspección, el citatorio para el desahogo de la garantía de audiencia, el acta de la garantía de audiencia y demás trámites del procedimiento administrativo que repercuta el sentido de esas resoluciones. Como consecuencia en el proceso administrativo, es obligada la declaratoria de invalidez de los actos que deriven de otros que sean ilegales.

"III. Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas."

La arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otro motivo similar, que en términos generales constituyen especies del desvío de poder, caracterizado por la presencia, en los actos controvertidos, de una finalidad distinta o ajena de la que pretenden las normas jurídicas aplicables. Tratándose de la injusticia manifiesta, ésta implica una finalidad que de manera patente y clara, resulta contraria a la razón o equidad en la actuación pública. La arbitrariedad, es la conducta antijurídica de un órgano de autoridad. En la desproporción, es quitarle u otorgarle en parte lo peticionado por el particular. Y en la desigualdad, es cuando no se valora a un hecho en específico como los anteriores.

1.5.- ANULABILIDAD Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, existen dos tipos de nulidades: las de pleno derecho y las relativas; "Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la Ley declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe de ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece de alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo".²¹

Conforme al autor Agustín A. Gordillo, el acto administrativo es anulable a razón de que estos no tienen un vicio manifiesto, por lo que menciona en los siguientes incisos; "a) se presumen de legítimos, y en consecuencia han de ser tratados como válidos hasta no sean anulados o revocados, de oficio o a pedido de parte; b) se requiere petición de parte para que el juez pueda anularlos, sin perjuicio de que la propia administración pueda revocarlos de oficio a favor del interesado, o a pedido de parte; c) se requiere a veces una investigación de hecho para que el juez, en su caso, pueda determinar su invalidez...; d) su vicio es subsanable; e) su anulación o revocación, en caso de que se lleve a cabo, produce por regla general efectos sólo para el futuro...".²²

De lo anterior podemos observar que el acto administrativo desde el momento en que nace a la vida jurídica se presume de legal, hasta que no se demuestre lo contrario,

²¹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 73, México 2001.

²² GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo III, ediciones Macchi, primera reimpresión, pp. XI-33 y XI-34. Buenos Aires Argentina 1993.

en este caso, en la interposición del procedimiento administrativo para impugnar el acto de molestia hacia el gobernado y por consiguiente se declare la invalidez del mismo por el órgano jurisdiccional; la propia autoridad administrativa podrá emitir un nuevo acto en cualquier momento, subsanando los vicios del anterior, ya sea para revocarlo o dejarlo sin efectos.

Andrés Serra Rojas al referirse a la anulabilidad o nulidad señala: "El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad. Fundan esta nulidad: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica" ²³

De acuerdo a lo anterior, el acto administrativo al momento de nacer en la vida jurídica se presume de legal o válido hasta que no se demuestre lo contrario, ya sea por afectar la esfera jurídica de los particulares o vaya en contra del interés público y los ordenamientos legales, es decir, bajo el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, pero dichas autoridades están obligadas a probar los hechos que motiven los mismos, esto cuando el que se vea afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

En esta tesitura, y a mayor abundamiento, la nulidad absoluta y la nulidad relativa se encuentra señalada con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, de la siguiente manera:

²³SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 209. México 1995.

NULIDAD DECLARADA POR UNA SALA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. INEFICACIA DEL AGRAVIO EXPRESADO POR LA AUTORIDAD QUE PRETENDE SU MODIFICACIÓN. Si en la sentencia que dictó la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación se declaró la nulidad "para el efecto de que la resolutora emita una nueva resolución en donde deje totalmente sin efectos el oficio recurrido..."; no le asiste la razón a la autoridad fiscal recurrente al sostener en sus agravios, que la Sala violó las formalidades esenciales del procedimiento al decretar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, pues no señaló en la sentencia que el efecto de dicha nulidad debía ser para que se subsanara la irregularidad cometida en el procedimiento administrativo, emitiéndose una nueva resolución en la que se identificarán los visitadores en forma pormenorizada y circunstanciada. No le asiste la razón porque es inexacto que se hubiera decretado la nulidad lisa y llana; debe precisarse que toda sentencia en la que se declare la nulidad por las Salas del Tribunal Fiscal produce la nulidad absoluta del acto, procedimiento o resolución impugnados, pues la hace desaparecer del mundo del derecho; así se trate de una violación formal que se produzca dentro o fuera de un procedimiento administrativo, siempre que hubiera dejado sin defensa al afectado y trascendido al resultado del fallo, o bien, porque habiéndose examinado el fondo del asunto, los conceptos de anulación hubieran resultado fundados. Cuando se declara la nulidad para efectos respecto de aquellas violaciones formales o de procedimiento, no existe impedimento legal para que la autoridad, si así lo desea, reitere su acto, emita nueva resolución o reinicie el procedimiento a partir de la violación decretada, para lo cual, cuenta con el término de cuatro meses, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, si la autoridad en uso

de sus facultades, decidiera no reiterar la conducta declarada nula, la sentencia que así lo hubiera determinado queda firme y liberado el particular de la carga de la autoridad. Por lo antes expresado, al haber dispuesto la Sala Fiscal que el efecto de la sentencia era para que se emitiera una nueva resolución en la que se dejara totalmente sin efectos el oficio recurrido, no incumplió ningún dispositivo legal, pues la sentencia propició la desaparición total jurídica de la resolución impugnada; además dicha sentencia no contiene declaración alguna en el sentido de impedir a la autoridad volver a iniciar el procedimiento de verificación, lógicamente purgando los vicios del anterior, lo que no puede hacer la Sala es obligarla a reiniciarlo a través de una declaración expresa, pues de hacerlo usurparía las facultades de decisión propias de la autoridad.

1.6.- **FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Narciso Sánchez Gómez señala que, "Los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos; así las cosas podemos decir que hay actos administrativos que se extinguen por determinación lisa y llanamente, de haber cumplido su objeto, el plazo de su vigencia y generalmente se les conoce como terminación normal, sin embargo hay algunos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas".²⁴

²⁴ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 348, México 1998.

Para Miguel Acosta Romero, el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que ha clasificado, por razones metodológicas en: 1) normales y 2) anormales.

"1. Medios normales.

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, v.gr., licencias, permisos temporales, concesiones, etc".

De lo anterior observamos que para que se extingan los actos administrativos de manera normal, bastará que los mismos órganos de la administración pública actúen de oficio para dar cumplimiento a los actos realizados internamente; de igual forma cuando los actos administrativos fueron exteriorizados a los particulares, estos pueden

extinguirse por el cumplimiento de los mismos de manera voluntaria, o cuando los actos llevan aparejada su ejecución; también cuando los actos tienen inmersos un plazo para los que fueron emitidos.

2. "Medios anormales.

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo."²⁵

"a) Revocación administrativa; es un instrumento legal del órgano administrativo

²⁵ Miguel Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, pp.859 y 860, México 2000.

para dejar sin efectos, en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público, o de legalidad, es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el Estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.²⁶

Describe Rafael De Pina Vara, que la revocación es un "Acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o mandato."²⁷

En este sentido tenemos la revocación administrativa, es una instancia donde se ventilan los recursos que los gobernados promueven en contra de la autoridad que emitió el acto, por considerar que el mismo les causa perjuicio; a su vez la autoridad administrativa puede revocar el acto que realizó y dirigió a los particulares, esto es, en la cesión de un servicio público, porque no se hayan cumplido con los ordenamientos legales correspondientes. Siendo un acto unilateral del cual la propia autoridad que emitió el acto, esta facultada para revocarlo cuando se percata que el mismo esta revestido de vicios de fondo o de forma, lo cual es ilegal.

²⁶ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

²⁷ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 445, México 1998.

"b) La rescisión administrativa, como forma de extinción de los actos administrativos, es oportuna verla en los contratos o convenios administrativos, y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico."²⁸

Para Rafael De Pina Vara, la rescisión es un "Procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato validamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes externos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores."²⁹

En este sentido la rescisión administrativa es un acto unilateral, por una de las partes por la falta de cumplimiento en los contratos o convenios celebrados entre un órgano de la administración pública y los particulares, por la falta de cumplimiento de las obligaciones a las que consintieron someterse.

"c) La prescripción, es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas. Siendo que la prescripción extingue el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos por el particular o por el

²⁸ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

²⁹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 442, México 1998.

gobernante, liberándose de las mismas, o los pierde por el transcurso del tiempo; debiéndose advertir que la prescripción también opera a favor de la administración pública, lo cual ocurre cuando los particulares no hacen valer la instancia de devolución de lo pagado indebidamente por concepto de créditos fiscales dentro del plazo estipulado en la legislación tributaria respectiva."³⁰

Cabe aclarar que en el Estado de México la figura de la prescripción no está regulada, por lo cual no opera la prescripción por inactividad de las partes.

Como lo refiere en su Diccionario de Derecho Rafael De Pina Vara, la prescripción es un "Medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley."³¹

Conforme a lo anterior, la prescripción se da por el transcurso del tiempo y por la falta de exigir los derechos de alguna de las partes o ambas, y por consecuencia las obligaciones que en su momento estaban facultadas para poder exigirse.

"d) La caducidad, es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o se preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una

³⁰ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

³¹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, p. 415, México 1998.

concesión,..."³² en materia fiscal también encontramos regulada la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, cuando estas no ejercitaron para comprobar el cumplimiento de una obligación fiscal; por otra parte cabe señalar que la caducidad no opera en el Estado de México, ya que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala en su artículo 16 lo siguiente: "En el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por la inactividad de particulares, autoridades administrativas o tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo."³³

Sólo opera la figura de la prescripción y caducidad en materia fiscal de acuerdo a los artículos 43 y 53 del Código Financiero del Estado de México, ya que el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años contados a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigible; salvo que exista la obligación a cargo del contribuyente de presentar declaraciones, manifestaciones o avisos, en que comenzará a partir del día siguiente a aquel en que las presente, o cuando se trate de créditos fiscales que deban pagarse periódicamente se computará en forma independiente por cada periodo.

La prescripción de créditos fiscales podrá declararse, de oficio o a petición de los particulares, por la autoridad fiscal.

El término para la prescripción, se interrumpe con cada gestión de cobro que la

³² Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

³³ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

autoridad notifique al contribuyente o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, notificada legalmente.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años cuando el contribuyente no haya dado cumplimiento a las obligaciones en los términos previstos en este Código, de empadronarse o registrarse ante la autoridad fiscal.

El plazo señalado en este artículo no estará sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de la autoridad fiscal o cuando se interponga algún medio de defensa.

El plazo de caducidad que se suspenda con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que, dentro de los ocho meses siguientes al inicio de las facultades de comprobación, se levante acta final, se emita oficio de observaciones o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de la autoridad fiscal.

De acuerdo a Rafael De Pina Vara la caducidad es la "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso."³⁴

En este orden de ideas, la caducidad se produce por la inactividad procesal, dando lugar a que el acto administrativo se extinga por el transcurso del tiempo, pero como ya se señaló, en el código adjetivo de la materia para el Estado de México, no se producirá la figura de la caducidad ya que la autoridad o el tribunal pueden actuar de oficio para seguir dando ventilación al procedimiento administrativo.

"e) El término y la condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; primero suspende los efectos de un acto jurídico, tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa legal en materia fiscal, dicha suspensión opera durante el tiempo que duren los medios de defensa en su tramitación y resolución, el segundo los elimina, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se extinguen por prescripción, lo que también puede ocurrir en materia fiscal. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista, o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una

³⁴ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 138, México 1998.

carretera o dicha autopista que es motivo de la concesión."³⁵

Esto es, que el término es el periodo de tiempo en que el acto administrativo deba cumplirse o extinguirse en su caso; la condición serán los elementos que se deben tomar en cuenta para que siga vigente dicho acto, ya que sin ellos deja de tener sus efectos para lo cual nació a la vida jurídica.

"f) La renuncia de derechos, es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos o concesiones, y aun en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica, y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente."³⁶

En este rubro, la renuncia que haga el particular a los derechos que tiene, depende de su propio arbitrio o decisión, y que en determinado caso, quiera dejar de tener una obligación.

"g) Las irregularidades e ineficacias del acto administrativo. Los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que lo rigen, cuando su estructura consta de todos los elementos de existencia como son el consentimiento y el objeto; y los de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud, el objeto y la forma. En esas condiciones

³⁵ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 350, México 1998.

³⁶ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 351, México 1998.

estaremos ante un acto administrativo eficaz, esto último lo podemos entender, como un atributo del acto administrativo válido, capaz de producir consecuencias de derecho de conformidad con su objeto, la manifestación de voluntad, la forma, la capacidad y su finalidad es consecuencia de todas las irregularidades de los actos administrativos se encargan de propiciar su ilegalidad, en ese sentido los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen, por ser expedido por autoridad incompetente, por violaciones a las normas del procedimiento que lo rigen, por desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, etc. Por falta de fundamentación y motivación."³⁷

Conforme a las irregularidades que pueda tener un acto administrativo, sólo podrá ser determinada por la propia autoridad o el superior jerárquico de la misma y en determinado caso por una resolución de un Tribunal Contencioso Administrativo, ya que como es sabido un acto administrativo se presume de legal o válido hasta que no se demuestre lo contrario y en este caso cuando se recurre o se impugna el acto de molestia ocasionado al gobernado, se presume que el acto administrativo adolece de validez.

1.6.1.- CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo requiere de su cumplimiento, para tal efecto la administración pública cuenta con los medios efectivos para ello. El particular puede

³⁷ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 351, México 1998.

cumplir voluntariamente como un deber para con los altos fines del Estado y es el mecanismo más recomendable en la vida práctica; sin embargo, cuando se resiste a no acatar los mandatos de la ley, o simplemente no se ajusta a los términos en que debe cumplirse un acto administrativo, vendrá la ejecución forzosa mediante la intervención de la administración pública, utilizando el procedimiento legal que para cada caso en particular se ha instituido y en esa particularidad sólo deben intervenir las autoridades legalmente facultadas para ello.

El cumplimiento del acto administrativo se refiere a lo ordenado por el mismo documento que lo contiene, siendo este uno de los medios normales para la realización del acto administrativo, como lo es el cumplimiento voluntario ya sea de los órganos internos de la administración en la realización de todas las diligencias necesarias para ello, y por parte de los particulares, acatando lo dispuesto por el documento que expresa el acto administrativo; también puede ser a plazos y de efectos inmediatos como ya se refirió con anterioridad.

Prácticamente al hablar de ejecución de los actos administrativos nos estamos refiriendo a su cumplimiento conforme a lo ordenado en el mismo documento que lo contiene, para ello la administración pública cuenta con los medios efectivos y coercitivos que permiten su culminación legal. En esa virtud, la ejecución puede hacerse voluntariamente por los particulares destinatarios o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado, para lo cual se han instituido procedimientos administrativos de ejecución, sólo en cuanto hace a la materia fiscal.

Para Narciso Sánchez Gómez, refiere que; "Los actos administrativos son en un principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa disponga lo contrario. La ejecutividad significa la facultad que tiene la administración pública para hacer cumplir sus actos y respetarlos.

Podemos señalar como medios para ejecutar los actos administrativos a los siguientes:

a) La acción administrativa sobre los bienes de las personas; como ejemplo existe el decomiso, la requisición, la clausura de negocios o establecimientos y el embargo.

b) La acción administrativa sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, caso del servicio militar obligatorio, la vacunación obligatoria, ciertos servicios públicos de carácter social, etcétera.

c) La ejecución subsidiaria o actos de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, como la demolición de construcciones, o los terceros que asumen responsabilidad solidaria con el deudor principal de un tributo.

d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, caso de la requisición por necesidad pública.

e) Aplicación de sanciones administrativas, como la multa o el decomiso de bienes.

f) Apremio del régimen de policía, el arresto hasta por 36 horas.

g) El lanzamiento administrativo establecido en la ley para el desalojo de los bienes del Estado.

h) El uso de la fuerza pública para hacer respetar una determinación.

La legislación administrativa prevé, en determinados casos, que se cumplan ciertas condiciones, términos, modalidades, requisitos o elementos previos y complementarios, cumplidos, los cuales se procede a la ejecución, la decisión ejecutoria es la que prácticamente viene a producir los efectos del acto administrativo.

La posibilidad de la administración de ejecutar directamente sus propios actos tiene sólidos fundamentos legales, para que de esta forma no se obstaculice la marcha en las funciones del Estado. El acto administrativo constituye un instrumento público y como tal, se presume válido y hace prueba plena hasta en tanto no se demuestre lo contrario, por consiguiente, es lógico que deba cumplirse a pesar de las impugnaciones que se formulen en su contra, máxime que su ejecución tiende a satisfacer necesidades públicas."³⁸

Ahora bien, podemos observar que el acto administrativo en si mismo lleva ejecución, ya que al momento de que el acto administrativo nace a la vida jurídica se presume de válido y por consiguiente trae aparejada su ejecución.

³⁸ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, pp. 346 y 347, México 1998.

1.7.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

En mi particular punto de vista, el silencio administrativo de las autoridades se refiere a la falta de su accionar respecto a las peticiones que son formuladas por los gobernados, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que a toda petición deberá de recaer una respuesta de manera pronta para salvaguardar el derecho de los peticionarios.

Rafael De Pina Vara, refiere sobre el silencio lo siguiente: "Omisión consciente de una declaración de voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo, no obstante, en casos excepcionales, por disposición legal expresa, ser interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con la hipótesis concreta."³⁹

Para Gabino Fraga, el silencio administrativo consiste en "una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa."⁴⁰

De lo anterior se desprende que el silencio de la autoridad tiene origen en el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere: "Los funcionarios y empleados públicos

³⁹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 455, México 1998.

⁴⁰ FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 272, México 1999.

respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la Republica.

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

Una vez analizado el anterior párrafo, en el cual nuestra Carta Magna refiere sobre "un breve término" para que toda autoridad dé contestación a lo peticionado por los gobernados, si bien es cierto que no refiere a un término en específico, también lo es, que al referir que dicha contestación se haga en breve término, aunado al anterior, hay diferentes legislaciones que manejan sus propios plazos y términos. Hay jurisprudencia expresa en la que se señala cuatro meses, siendo supletorio este término, independientemente de los plazos que maneje cada ley o reglamento; en los casos que no se contemple plazo para dar contestación a las peticiones presentadas ante las autoridades administrativas; en el Estado de México en el Código de Procedimientos Administrativos, el artículo 229 fracción VI el cual estipula: "Procede el juicio contencioso administrativo en contra de: VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación". Por lo que se denota que dicho plazo es de diez días hábiles por lo menos, a partir de la fecha de presentación del escrito de petición.

El silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos, estando de acuerdo como lo refiere el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, quien nos dice que pueden ser;

"1.- Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular

2.- Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

3.- Que el silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular."⁴¹

Lo anterior se robustece con la jurisprudencia siguiente:

⁴¹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 257, México 2001.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Página: 676

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO. Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa; algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivos son escasas, debido

posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico, órganos de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativo-órganos descentralizados con centralizados-, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como éstos, cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en si mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun si el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades

prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato), se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Órgano Público se traduce simplemente en una prohibición (veto), que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 267/88. Eli Lilly y Cía. de México, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

La anterior jurisprudencia nos remite a los casos que conlleva el silencio administrativo de la autoridad, ya sea en un sentido negativo o afirmativo, esto es, que cuando por regla general se tiene a la negativa ficta, siendo que no se adopta la afirmativa ficta por los riesgos que ésta conllevaría; y por otro lado el sentido afirmativo que se le puede dar al silencio administrativo, sólo se da cuando el particular peticionario reúna con todos y cada uno de los requisitos establecidos para el objetivo de lo peticionado.

1.7.1.- AFIRMATIVA FICTA

Conforme a lo expresado por el Lic. Jorge Limón Galván, Magistrado numerario de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en su publicación referente a la afirmativa ficta, considera al respecto lo siguiente: "debemos recordar que el derecho de petición se consagra en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que los funcionarios y empleados públicos deben respetar ese derecho, siempre y cuando la petición se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, estableciéndose como excepción única que en materia política sólo pueden hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República, determinándose en el citado precepto legal que a toda petición deberá recaer una respuesta de la autoridad a quién se haya dirigido, la cual debe hacerse del conocimiento del peticionario en un breve término; aunado lo anterior, la contestación que formule la autoridad debe ser congruente con lo peticionado y atender de manera completa lo expresado por el gobernado, para que se pueda considerar que se dio cumplimiento al derecho de petición".⁴²

Para el autor en cita prosigue al respecto que; "Derivado de lo anterior, podemos considerar que la resolución afirmativa ficta se ubica en el ámbito de las relaciones que surgen entre los gobernados y ciertos órganos del Estado, como son aquellos que integran la administración pública, al constituir un efecto jurídico que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México le atribuye al silencio

⁴² MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, Septiembre de 2002, pp. 37.

administrativo guardado por la autoridad a quién se dirigió la petición, es decir, se trata de una conducta omisiva en que incurre una autoridad por no contestar una instancia que se le haya planteado por un particular; de lo que se desprende que la citada ficción legal puede llegar a representar un medio eficaz para que todos los gobernados obtengan respuesta a las peticiones que formulen a la administración pública dentro del plazo establecido por los ordenamientos legales correspondientes, en virtud de que a través de ella se configura de manera presunta la existencia de un acto administrativo favorable para la persona que presentó la solicitud no contestada.

En el contexto anterior tenemos que los elementos de existencia de una resolución afirmativa ficta son: 1.) La existencia de una petición que algún gobernado haya presentado ante una autoridad competente; 2.) El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición planteada por el particular; y 3.) El transcurso de treinta días sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación expresa de la petición. Ahora bien, cuando se requiera al peticionario para que exhiba los documentos que haya omitido presentar o para que cumpla con algún requisito formal o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo para que se configure la citada ficción legal empezará a correr a partir de la fecha en que se desahogue el requerimiento.

Por otro lado, para acreditar la citada figura jurídica, es necesario que el peticionario solicite ante la misma autoridad que hizo la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se indicarán sus efectos legales, debiendo la autoridad expedir dicho documento dentro del plazo de tres días posteriores a su presentación, salvo el caso en el que el promovente no cumpla los supuestos de procedencia

establecidos en la ley de la materia y para el caso de que no expida dicha certificación en el referido término, el gobernado acreditará la existencia de la mencionada institución, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, 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 en original por el servidor público respectivo".⁴³

Por otra parte, el numeral 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala, que la resolución afirmativa ficta solamente operará cuando se trate de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, que entró en vigor el día trece de marzo del dos mil dos, y que son las siguientes: I.) Salud; II.) Educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud y mérito civil; III.) Conservación ecológica y protección al ambiente; IV.) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; V.) Protección civil; VI.) Infraestructura vial y transporte; VII.) Tránsito y estacionamientos; VIII.) Fomento y desarrollo agropecuario, acuícola y forestal; IX.) Fomento económico; y X.) Protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes.

Asimismo, en el artículo 135 del mencionado Código, se señala que la resolución afirmativa ficta no opera cuando la petición del particular tenga por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de los bienes del Estado, municipios y organismos

⁴³ MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, Septiembre de 2002, pp. 38 y 39.

auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento, modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas y la resolución del recurso de inconformidad; tampoco se configura la citada ficción legal cuando la petición se hubiese presentado ante una autoridad incompetente y en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

Como se podrá observar, la resolución afirmativa ficta representa una figura que debe ser estudiada y analizada de manera cuidadosa, sobre todo por las autoridades administrativas que en ocasiones son omisas en respetar el derecho de petición de los particulares, pues cuando no se contesta una petición dentro del plazo de treinta días hábiles, de acuerdo con el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y en caso de que no se ubique la instancia planteada en alguna de las excepciones que se establecen en el propio numeral, se origina una decisión favorable a los intereses y derechos del promovente, de conformidad con las normas que rijan la materia de la misma petición.

En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se ha puesto especial cuidado en los casos en que se promueven asuntos relacionados con la citada ficción legal, todo ello tomando en cuenta que la misma no es susceptible de impugnación, al tratarse de un derecho favorable a los intereses del gobernado, por lo que para tales efectos el artículo 229 fracción IV del referido Código establece que el juicio contencioso administrativo es procedente contra actos relacionados con la mencionada figura jurídica, como pudiera ser la respuesta que se emita al trámite

original después de conformada dicha institución, la negativa de la autoridad al reconocer su existencia o de los efectos de la positiva ficta, la contestación extemporánea a la solicitud de la misma, por lo que en relación a este punto se ha formado el criterio jurisprudencial SE-46, emitido por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que señala lo siguiente:

JURISPRUDENCIA SE-46

RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA. CASO EN QUE NO PUEDE IMPUGNARSE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- A la luz del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, transcurrido el plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de alguna petición de los particulares, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales aplicables. Más adelante, la fracción IV del precepto 229 del propio ordenamiento adjetivo, indica que procede el juicio contencioso administrativo en contra de los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los gobernados. Tales normas impiden a los particulares promover el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución afirmativa ficta que se configure en el procedimiento administrativo, precisamente por tratarse de una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, que no los puede agraviar; teniendo, en cambio, la facultad de plantear el medio de defensa en contra de cualquier acto administrativo o fiscal, por lo común de

carácter expreso, que se relacione con esa institución, como pudiera ser, entre otros, la negativa de existencia de la afirmativa ficta, la respuesta de la petición original que se hubiese emitido después de la integración de dicha decisión, la contestación extemporánea de la solicitud de certificación de la misma y la determinación que desconoce o no respeta el derecho adquirido.

Recursos de Revisión acumulados números 592/998 y 604/998.- Resueltos en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 15 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 602/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 15 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 610/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 20 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 7 de diciembre de 1998, por unanimidad de siete votos.

De lo anterior, se desprende como lo refiere la citada jurisprudencia, que el silencio administrativo de la autoridad puede ser en sentido afirmativo, y como acertadamente lo menciona el particular, no podrá impugnar dicho silencio si es tomado en sentido afirmativo o favorable, ya que el mismo no le causa ningún perjuicio hacia su esfera jurídica; solamente podrá impugnar el acto administrativo que se derive de la afirmativa

ficta, ya sea, cuando la autoridad extemporáneamente conteste la negativa de existencia de la afirmativa ficta, la respuesta de la petición original que se hubiese emitido después de la integración de dicha decisión, la contestación extemporánea de la solicitud de certificación de la misma y la determinación que desconoce o no respeta el derecho adquirido.

Para el Lic. Jorge Limón Galván toma en cuenta que, "puede existir un diverso número de peticiones, tantas como la infinidad de relaciones jurídicas que existen entre autoridades y gobernados y cuyo contenido puede ser diverso y variable, lo cual puede significar para las autoridades administrativas una conducta de dar, hacer, no hacer, o de permitir, por lo que en esta tesitura, las peticiones substancialmente pueden ser de dos tipos: 1.) Cuando la instancia planteada de alguna forma se encuentra regulada por un ordenamiento legal, como son las relativas a permisos, licencias o autorizaciones, necesarios para llevar a cabo una actividad o conducta, hipótesis en las que se requiere contar con el documento oficial conforme a las disposiciones legales vigentes que señalan los requisitos que se deben cumplir para la tramitación y procedencia de una resolución favorable a la petición, por lo que en este caso es necesario cumplir con los requisitos que determina la norma aplicable para que proceda la obtención de la licencia, el permiso o la autorización solicitada; y 2.) Cuando el contenido de la petición no se encuentra regulado por alguna disposición legal para su procedencia, siendo que en este caso debe atenderse al principio de que para los particulares lo que no está prohibido está permitido, traduciéndose en un derecho para ellos y en este caso, el gobernado debe aportar los elementos necesarios y suficientes para que la autoridad esté en aptitud de resolver su petición; ahora bien, en el caso de esta Entidad

Federativa, el numeral 135 del referido Código, señala que la resolución afirmativa ficta, solamente operará cuando se trate de peticiones relacionadas con las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, con las excepciones a que alude el mencionado precepto legal, lo que implica que no en todos los casos se puede configurar la citada ficción legal, ello en aras de que exista una plena armonía entre los derechos que tiene un particular y las obligaciones de las autoridades administrativas".⁴⁴

En consecuencia la afirmativa ficta una vez que han transcurrido los plazos establecidos para poder configurarla, se deberá acreditar la misma con la petición de certificación de dicha positiva ficta, siendo el hecho de que sólo en algunos casos podrá operar esta afirmativa y en otros cuando la ley reglamente tajantemente la imposibilidad de que opere la misma, como es el caso del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual estipula en que casos no procederá la citada ficción legal.

Lo anterior se robustece con la tesis jurisprudencial que enseguida se cita.

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

⁴⁴ MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, Septiembre de 2002, pp. 48 y 49.

Tomo: VII, Abril de 1998

Tesis: I.4o.A.246 A

Página: 720

AFIRMATIVA FICTA, CASO EN QUE PROCEDE. De conformidad con lo que establecen los artículos 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, que en términos generales señalan que recibida la solicitud de funcionamiento, acompañada de todos los documentos y requisitos, la delegación, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia; en caso de que transcurrido el plazo anterior no exista respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Es perfectamente entendible el espíritu que se dio a esos dispositivos legales, ya que lo que se trató de evitar fue el silencio de la autoridad administrativa, o sea, su actitud pasiva y negligente, para obligarla a producir una resolución expresa, y para que en caso de que no se diera ésta, ese silencio produzca efectos jurídicos en favor del gobernado, una vez transcurrido el término del que goza la referida autoridad para emitir su decisión.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1544/97. Emma Verónica Brito Barajas. 28 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco A.

Fernández Barajas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 289, tesis por contradicción 2a./J. 113/99, de rubro "AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE."

De la anterior jurisprudencia su interpretación refiere que cuando el gobernado solicite a la autoridad administrativa la licencia de funcionamiento y ésta se acompañe con todos y cada uno de los requisitos exigidos y previo pago de derechos, si la autoridad no contesta en siete días, se estará en el supuesto de que la solicitud fue concedida, obligando a las autoridades administrativas a que dicha omisión produzca sus efectos jurídicos a favor del gobernado.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Julio de 1999

Tesis: 1a. XV/99

Página: 59

AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL

FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal, establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos; cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.

De acuerdo a lo anterior, la citada jurisprudencia interpreta que además de cubrir con los requisitos y el pago de derechos, se deberá ingresar el escrito respectivo para solicitar la certificación de que ha operado la afirmativa ficta y en caso de que la

certificación no haya sido contestada, ésta operará eficazmente con el hecho de presentar el escrito con acuse de recibo de que se presentó el escrito de certificación para la afirmativa ficta.

Cabe señalar que hay leyes que exceptúan ciertos casos en los que no se puede configurar la positiva ficta, como es el caso del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en su artículo 135 párrafo sexto a la letra dice: "...La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o de la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de las relaciones laborales con los policías".

De lo anterior notamos que en las diferentes legislaciones de los Estados, respecto a la afirmativa ficta no hay una unificación para que se regule de la misma forma o con los mismos requisitos.

1.7.2.- NEGATIVA FICTA

Respecto a la cuestión inherente a la negativa ficta conforme al objeto de esta ficción legal, estriba en evitar que el gobernado que ha formulado una petición ante la autoridad pública se vea afectado en su esfera jurídica ante la falta de respuesta por parte de ésta, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de esa abstención, pudiendo en consecuencia interponer el juicio correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que conozca de la materia, propiciando que la autoridad al momento de contestar la demanda, en este sentido ya hay una respuesta negativa inmersa en la contestación de la demanda, en la cual indica el motivo y los fundamentos que se tomaron en cuenta para decir que no, de ahí que sea el único caso donde se amplía la demanda, teniendo el particular la oportunidad de objetarlos en la ampliación de demanda.

Dentro de nuestro sistema legal, la resolución negativa ficta se encuentra prevista dentro de las leyes administrativas y fiscales de carácter procesal. La negativa ficta, reúne un doble aspecto procesal y sustantivo; es procesal en cuanto a que permite a los particulares reducir el período de espera para hacer valer sus derechos de libre acceso al sistema de justicia garantizado por el artículo 17 de la Constitución General de la República, a partir del inicio de un proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, tiene un carácter sustantivo en cuanto a que su sentido negativo permite formular una impugnación de fondo en contra de las razones jurídicas que pudieran

justificar ese sentido adverso que afecta al gobernado, y que la autoridad administrativa se encuentra avalando dentro del juicio que se haya iniciado en consecuencia.

A partir de lo anterior se puede precisar que los elementos para la configuración de una resolución negativa ficta se reducen a lo siguiente:

- a) La presentación de una petición ante una autoridad administrativa o fiscal;

- b) El transcurso del plazo previsto por la ley de la materia para que la autoridad obsequie una respuesta;

- c) La falta de notificación de la resolución que recaiga a la petición; y

- d) En el caso específico de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, la expedición de una certificación solicitada por el peticionario, por la que se corrobore la negativa ficta, o en su caso, la omisión por parte de la autoridad de expedir esa certificación dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a aquél en que se solicitó, todo ello en términos del numeral 17 de dicho ordenamiento.

Una vez reunidos estos elementos de configuración, el peticionario que sufre del silencio administrativo, se encuentra facultado para acudir ante la jurisdicción administrativa a iniciar un juicio contencioso, cuya litis se integrará por el escrito de demanda, la contestación de demanda en la que la autoridad dará a conocer los fundamentos y los motivos que justifiquen la negativa, la ampliación de demanda en la

que el particular esgrime sus conceptos de invalidez en contra de la aplicación de esos fundamentos y motivos, así como la contestación a la ampliación de demanda en la que la autoridad defiende la legalidad de su negativa ficta, frente a los conceptos de nulidad enderezados por el demandante.

Integrada de esta forma la litis, el Tribunal que conozca del proceso contencioso administrativo debe entrar al estudio del fondo del asunto para determinar si la resolución en sentido negativo se encuentra ajustada o no, a las normas que regirían una negativa expresa, debiéndose pronunciar sobre la existencia o la inexistencia de derechos del demandante frente a la autoridad administrativa.

De lo anterior, y una vez tomado en cuenta que cuando un particular acude al juicio contencioso administrativo para combatir una resolución negativa ficta, se encuentra consintiendo la falta de formalidad del acto administrativo, es decir, se encuentra aceptando la falta de un mandamiento suscrito por autoridad competente que contenga los fundamentos y motivos que justifiquen el proceder autoritario.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fundamentación y motivación del acto administrativo se da a conocer al particular a través del escrito de contestación de demanda por la autoridad legalmente facultada para ello, siendo en este caso la responsable de la representación jurídica de la autoridad silente, o bien, en forma directa de la propia autoridad cuyo silencio propició la configuración de la ficción legal.

En vista de ello, el demandante no acude al juicio administrativo combatiendo los

aspectos formales de una resolución expresa, como podrían serlo la falta de fundamentación y motivación, o la falta de valoración de los elementos de prueba aportados dentro del procedimiento, puesto que éstos se subsanan de manera automática con la contestación de la demanda. Por el contrario el actor en juicio acude para combatir una incorrecta aplicación de las normas jurídicas y una errónea apreciación de los antecedentes del asunto en que incurre la autoridad al avalar su negativa, a partir de su contestación de demanda.

Dentro de la aplicación práctica de la figura de la negativa ficta, se suscitan diversas situaciones de especial interés para el análisis jurídico. Una de ellas se da cuando la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo en el que se reclama la nulidad de una negativa ficta, emite una resolución expresa dentro del trámite de ese juicio.

Para la valoración de ese caso jurídico, debe tenerse en cuenta que el momento procesal oportuno para impugnar una resolución negativa ficta, comienza al día siguiente que ha fenecido el plazo legal en que la autoridad debió resolver la instancia planteada y concluye en el momento en que se notifica la resolución expresa, por lo que una vez que el particular ha formulado su demanda dentro de ese plazo es operante la negativa ficta.

Asimismo, debe ponderarse que la resolución negativa ficta existe de manera independiente a la resolución negativa expresa que se haya dictado en forma posterior a la presentación de la demanda en contra de la primera de ellas. Por ello, el particular

puede hacer valer una segunda demanda de juicio contencioso administrativo en contra de la resolución expresa, debiendo en consecuencia el Tribunal, acumular ambos juicios, dada la conexidad que existiría entre ellos y emitir un pronunciamiento respecto de cada una de esas resoluciones en forma específica, sin que exista posibilidad de decretar el sobreseimiento respecto del segundo juicio, por versar sobre un asunto que es materia de un diverso proceso administrativo, pues ese sobreseimiento tendría el efecto de dejar las cosas como estaban, es decir, como si nunca se hubiese combatido la resolución negativa expresa, dejando a salvo la posibilidad de que la autoridad ejercite sus facultades para hacer efectivo en la resolución expresa, aún cuando la resolución ficta se haya declarado nula.

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: IV.2o.A. T.40 A

Página: 823

NEGATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE ES NECESARIO QUE EL GOBERNADO FORMULE, PREVIAMENTE, LA PETICIÓN CORRESPONDIENTE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Conforme al artículo 17, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

es competente para conocer de los juicios que se promueven contra las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término, de cuarenta y cinco días. De lo expuesto se sigue que, para que se actualice la hipótesis legal en comento, se requiere de una solicitud del gobernado en la que se hubiere formulado o presentado ante las autoridades demandadas alguna petición, a fin de que resultaran obligadas a responderla, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 46, párrafo tercero, del invocado ordenamiento legal, determina que cuando se trata de negativa ficta, el derecho a demandar nace al transcurrir cuarenta y cinco días después de que el particular presentó su petición, lo que revela que ante la ausencia de esa solicitud no pueda considerarse configurada la hipótesis legal para la procedencia de la negativa ficta.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 434/99. Rafael de Jesús Garza Morales. 26 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Marco Tulio Morales Cavazos.

De acuerdo a esta jurisprudencia referente a la negativa ficta por el silencio de las autoridades administrativas, señalando un término de cuarenta y cinco días, para que pueda configurarse la misma ficción legal cuando no este reglamentado el término en que deba la autoridad administrativa dar contestación al peticionario, para que deba

configurarse la negativa ficta, el demandante tiene que demostrar con su acuse de recibo del escrito de petición, en cuyo caso la autoridad fue silente y se considere como una negativa ficta.

Ahora bien, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 135, refiere en qué casos se podrá configurar la negativa ficta, siendo todos los casos en que no pueda operar la ficción legal en sentido positivo, transcurriendo un plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, siendo este un plazo menor al de otras legislaciones.

CAPÍTULO SEGUNDO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO

DEFINICIÓN.

Para Rafael De Pina Vara conceptúa al proceso de la siguiente manera: "Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de la de juicio."⁴⁵

Señala Delgadillo Gutiérrez que el; "proceso implica un conjunto de actividades concatenadas en el tiempo y en la forma, dentro de un solo propósito; en cambio, el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan"⁴⁶

Ahora bien, podemos decir que el proceso es el género y una universalidad o conjunto de actos ordenados, sistematizados, concatenados en materia de derecho; sirve para producir un juicio o verdad legal. El proceso es un conjunto de procedimientos; en todo proceso se distinguen cinco etapas siendo las siguientes: 1) Postulatoria, donde las partes se presentan ante el juzgador formándose la trilogía

⁴⁵ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 420, México 1998.

⁴⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, pp. 223 y 224, México 2003.

procesal, esto es donde se compone por actor, juzgador y demandado; 2) Instructiva o dilación probatoria, donde las partes instruyen y prueban al juez una realidad histórica, siendo la etapa donde las partes aportarán los elementos de convicción que consideren necesarios para sustentar o fortalecer su pretensión; 3) Fase de juicio, comprende la etapa en la que las partes ofrecen sus alegatos y se concluye con la sentencia; 4) Periodo impugnativo, la parte afectada interpone el recurso correspondiente, hay algunos procesos donde se adolece de esta parte y no por ello deja de ser un proceso; 5) Ejecución de la sentencia o vía de apremio, siendo la facultad de ejercitar sus determinaciones.

PROCESO

El proceso administrativo, en un sentido estricto, es un juicio que se entabla ante un órgano jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas en determinado caso; siempre y cuando las autoridades no actúen con el mismo poder de imperio; es decir, que no estén en el mismo plano de igualdad.

De acuerdo a Narciso Sánchez Gómez, lo define en un sentido amplio como; "el proceso administrativo está constituido por la concatenación de una serie de actos procedimentales que comienzan con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya sea un tribunal administrativo o judicial, en donde la administración pública puede ser parte actora o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido, como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo, por lo cual los intereses que en él se

ventilan son de orden público ya que están relacionados con las funciones del Estado, dicha controversia tiene una etapa probatoria después de la contestación de la demanda, una audiencia de ley, y la sentencia que declare el derecho a favor de la parte que le asista".⁴⁷

A razón de José Ovalle Favela, refiere al proceso; "como conjunto de actos que realizan las partes, el juzgador y demás sujetos que intervienen en el mismo, y en que tienen como finalidad lograr la composición del litigio por medio de sentencia".⁴⁸

De acuerdo al Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, el proceso es; "un instrumento del Derecho porque en él se hacen patentes las normas que interesan, en forma singularizada, a los individuos o a los entes que requieran de tutela eficaz, válida y quizá inmutable, tutela que siendo jurídica por excelencia se supone arreglada a justicia, ya que ésta, como valor supremo a sido anhelada desde siempre por los hombres, esos sujetos de Derecho, que hacen derecho y que ansían respeto para ese derecho".⁴⁹

Y en este sentido, el mismo autor refiere que; "De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que el proceso consiste fundamentalmente en un conjunto de actos regulados por diversas disposiciones legales (en la práctica jurídica les denominamos Códigos Adjetivos) mediante las cuales se pretende obtener un fin a través de la interpretación y

⁴⁷ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 359, México 1998.

⁴⁸ OVALLE Favela, José. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, cuarta edición, p. 53. México 1998.

⁴⁹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 32, México 2001.

aplicación de la ley sustantiva. Es por ello que consideramos al proceso como sinónimo de juicio, ya que mediante la consecución de los actos se obtiene la protección de los intereses legítimamente tutelados por la norma jurídica".⁵⁰

En este sentido, podemos decir que el proceso es la universalidad de una serie de actos realizados por las partes en contienda, para llegar a un punto en específico, siendo este la resolución o sentencia, que se pretende del acto base de la acción que dió origen al litigio.

PROCEDIMIENTO

El procedimiento es una serie de actos concatenados para hacer y preparar un proceso de lo que no hay necesidad de tener una facultad jurisdiccional para iniciarla.

Refiere Rafael De Pina Vara, que el procedimiento es un; "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales, es sinónima de la de enjuiciamiento, como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de

⁵⁰ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 44, México 2001.

amparo."⁵¹

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García; "la palabra "*procedimiento*" por su parte, derivado del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante, y *cedo*, que significa marchar, viene a significar, en aceptación etimológica, tanto como "*marchar adelante*", dando la idea de un camino que debe seguirse para arribar a algún resultado dado".⁵²

Conforme a Narciso Sánchez Gómez, considera que; "El procedimiento constituye la serie de reglas que conducen hacia un acto final que llamamos proceso. Esto es, se trata de la realización de una serie concatenada de actos, con una finalidad preconcebida, para el logro consciente de un objetivo, que puede ser la producción de un acto administrativo, es la manera de conducirse para hacer determinado acto los seres humanos o el propio Estado".⁵³

Ahora bien, podemos colegir que el procedimiento es una serie de actuaciones que realizan las partes para poder llevar a cabo la creación o consumación de un acto administrativo en concreto, determinándose por la normatividad adjetiva correspondiente.

⁵¹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 420, México 1998.

⁵² CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 47, México 2001.

⁵³ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 360, México 1998.

2.2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Conforme a Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo es; "de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final".⁵⁴

De acuerdo a Miguel Acosta Romero, contempla por procedimiento administrativo al "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto administrativo. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución del conflicto, sino la realización de un determinado acto".⁵⁵

Desde la perspectiva de Narciso Sánchez Gómez, contempla al procedimiento administrativo como; "Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a consistir lo que se denomina como procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarnos en un Estado de derecho, el

⁵⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, pp. 224 y 225, México 2003.

⁵⁵ Miguel Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 573. México 2000.

principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos".⁵⁶

A lo anterior, como lo refiere el autor en comento, la autoridad administrativa debe estar facultada y con la competencia suficiente para poder llevar a cabo dicho procedimiento, apegándose a las formalidades y normas que lo reglamentan.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, el procedimiento administrativo es "todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas".⁵⁷

En consecuencia, el procedimiento administrativo debe concebirse como aquel conjunto de actos procedimentales establecidos por normas jurídicas sistematizadas, que tiene como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se derivan de los efectos del acto administrativo.

⁵⁶ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 356, México 1998.

⁵⁷ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 190 y 192, México 2001.

2.2.1.- CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Maneja el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, referente a este tema que, "Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjunto de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita su realización de sus fines".⁵⁸

Siguiendo la idea del autor antes referido, "El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, que como afirma Merk "es un mero producto del procedimiento".⁵⁹

El autor en cita refiere que "El Procedimiento Administrativo ésta constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".⁶⁰

⁵⁸ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 193, México 2001.

⁵⁹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 194, México 2001.

⁶⁰ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 195, México 2001.

De lo anterior y conforme al criterio seguido, los caracteres del procedimiento administrativo deben de estar apegados a las normas y leyes de la materia en este razonamiento y para que el acto administrativo tenga validez, debe encuadrarse al caso específico para su perfeccionamiento y pueda realizarse la finalidad deseada.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, ahonda en el tema y manifiesta que, "La preparación del Acto Administrativo, siguiendo el camino por donde deben marchar los expedientes, proporciona al Poder Público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del Estado de derecho. Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son en muchos casos, medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del Acto Administrativo. El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal del acto administrativo que denomina casi la totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública. El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el Procedimiento Administrativo.... De acuerdo con la doctrina administrativa el Procedimiento Administrativo está obligado a regular estos elementos: *"la fijación del supuesto de hecho, la participación de una pluralidad de sujetos de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición formal de partes. ..."*. El procedimiento no se limita a articular entre sí todas las finalidades e intervenciones diversas, asegura también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir una resolución final.... En la tesis del autor en comento refiere que; "El Procedimiento Administrativo ésta formado por una serie de formalidades que establecen una garantía

para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento administrativo es una sólida garantía de los diversos intereses en el juego. La Administración Pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la Administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. Esta actividad determinada hacia un fin la denominamos Procedimiento Administrativo".⁶¹

Referente a lo antes mencionado, se puede desprender que la autoridad administrativa para poder llevar a cabo el acto administrativo propiamente dicho, debe de realizar un procedimiento en la materia para poder allegarse de los elementos necesarios, ya sean formales o materiales, y garantizar a las partes relacionadas al acto administrativo de las formalidades que debe revestir el procedimiento y asegurar el interés general.

El Procedimiento Administrativo es aquel conjunto de actos y formalidades jurídicamente regulados que se utilizan para integrar al mismo, encaminados al beneficio de sus finalidades propias.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, queda dicho que, "el Procedimiento Administrativo cumple los requisitos que caracterizan a todo verdadero procedimiento, a saber: a) que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad; b) que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto

⁶¹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 196 y 197, México 2001.

jurídico, y; c) que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno suponga al anterior y el último suponga a todos los anteriores".⁶²

En este sentido, el procedimiento administrativo en su conjunto debe revestir la individualidad de todos y cada uno de sus elementos o actos que lo conforman, debiendo estar vinculados entre sí, y siguiendo una sistematización o secuencia para llegar a un acto administrativo que contenga la esencia de los actos que le anteceden.

Ahora el Procedimiento Administrativo como lo esgrime el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, tiene las siguientes características:

"A) Se origina indistintamente por un Acto Administrativo;

B) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;

C) Sea cual fuere el procedimiento Administrativo aplicable al caso en concreto éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

D) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;

E) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir a la resolución que se dicte.

Para la sistematización del Procedimiento Administrativo, considero que de acuerdo

⁶² CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 197 y 198, México 2001.

a los caracteres generales de éste, la única forma de poder sistematizar es el de reunir y codificar normas jurídicas que contengan las formalidades esenciales del procedimiento ya que es indudable que habrá una diversidad de procedimientos como Actos Administrativos existan, y éstos a su vez son tan cambiantes como las necesidades de una población".⁶³

De lo anterior podemos observar que el procedimiento administrativo tendrá origen ya sea a petición de parte o de oficio por las autoridades administrativas, para allegarse de la información necesaria en una serie de actuaciones que contengan las formalidades previstas y exigidas por la ley para llegar a la finalidad del procedimiento, siendo ésta la resolución.

2.2.2.- NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, la naturaleza del Procedimiento Administrativo es el; "conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento.

Elevado a la categoría de una garantía constitucional y administrativa cuando

⁶³ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 199 y 200, México 2001.

lesiona un derecho, este problema ha ido adquiriendo importancia y seguridad en nuestras instituciones administrativas. No podemos dejar de aludir a la influencia del procedimiento jurisdiccional, que en algunas ocasiones inspira a la ley, pero, como señalaremos, tiene un campo de acción diferente.

El Procedimiento Administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del Procedimiento Administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos".⁶⁴

Ahora bien, de lo anterior podemos señalar que la naturaleza del Procedimiento Administrativo toma los principios básicos del proceso jurisdiccional, basándose principalmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, dándose que el acto administrativo emanado de la autoridad cumpla con el principio de legalidad que enmarcan los artículos antes referidos, o sea, que estén debidamente fundados y motivados, y que sean expedidos en la esfera de su competencia y se otorgue la garantía de audiencia.

Continuando con el mismo autor; "Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: la ley que es el acto que corresponde a la función legislativa: la decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa y

⁶⁴ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 201, México 2001.

la sentencia, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional. No señalar procedimiento en materia legislativa y judicial, es destruir los principios del Estado de derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios.

El procedimiento en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas, eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

El procedimiento administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres muy complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública".⁶⁵

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, la naturaleza del Procedimiento Administrativo se establece en la siguiente afirmación: independientemente del Procedimiento Administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la ley o reglamento no establezca un procedimiento específico, el Procedimiento Administrativo que se deberá aplicar será aquel contenido en la ley general.

Ahora bien, habiendo una diversidad de procedimientos administrativos estén o no reglamentados, tendrán que regirse como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16, los cuales estipulan la garantía de

⁶⁵ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 201 y 202, México 2001.

audiencia y que el acto administrativo este debidamente fundado y motivado.

2.2.3.- FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para Andrés Serra Rojas, señala que; "La función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. Ellas señalan los causes concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa".⁶⁶

La reacción del Estado de Derecho no llegó en su primera fase a comprender toda la vida administrativa, aunque desde el siglo pasado contamos con diversas leyes administrativas, sólo en contadas situaciones se estableció el procedimiento administrativo, lo cual deja un campo muy extenso de acción administrativa ajeno a los problemas procedimentales. La tendencia actual es la de proveer a la legislación sustantiva o material, de procedimientos adecuados.

Siguiendo con la idea del autor antes mencionado, quien refiere que debe de "estudiarse esta materia de una manera general, es necesario deslindar los caminos que debe transitar la administración.

a) La gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares,

⁶⁶ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 259. México 1995.

salvo por excepción, es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y asegurar el interés general.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus pretensiones administrativas; estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

El procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares; la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

- 1.- El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
- 2.- El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
- 3.- El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
- 4.- El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; y

5.- El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.⁶⁷

Cabe mencionar que en la gestión administrativa de oficio que no afecta a los particulares, hay una extensa actuación, ya sea de oficio, espontánea o de gestión en el cumplimiento de las leyes administrativas. No siempre se originan discrepancias con los particulares o los demás entes. Es suficiente revisar la ley para comprobar las numerosas materias que tienen a su cargo dominado por el interés general y sólo exigen procedimientos técnicos.

Para Andrés Serra Rojas, refiere sobre la gestión administrativa que; "La administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas, sociales en general, que tienden al bienestar general como la construcción de una carretera, una escuela, un sistema de riego, ciertas actividades patrimoniales, y otras análogas"... .."Inspiradas en el interés general, estas actividades no deben causar ningún perjuicio a los particulares, porque no están revestidas de carácter imperativo. Los procedimientos administrativos, cuando existen, son sencillos, rápidos y eficaces, en algunos casos son meras rutinas administrativas. De todas maneras deben seguirse ciertos causes, en numerosos casos establecidos por la propia legislación administrativa".⁶⁸

⁶⁷ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 259. México 1995.

⁶⁸ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 260. México 1995.

En los casos que hemos señalado, los particulares pueden dirigirse al gobierno sugiriendo obras, criticando sus actos, mostrándose favorables o no a la acción administrativa, pero no tienen el carácter de interesados directos. En una democracia, el poder público debe escuchar los reclamos de la opinión pública, principalmente la que se hace a través de los técnicos.

Continuando con la idea del autor en referencia; "El procedimiento administrativo imperativo, que crea o afecta derechos de los particulares. La administración pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que ellos originan, como la concesión de servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, autorizaciones, licencias permisos y otros actos administrativos. Entre otros casos es la actividad administrativa la que afecta derechos de particulares, como en los casos de la expropiación".⁶⁹

Esto es, que podrán existir tantos actos administrativos como peticiones que los particulares hagan a la administración o al órgano de gobierno al que se incita, para dar respuesta a lo peticionado por el particular.

El procedimiento administrativo en nuestra legislación, alcanza afectar los derechos de los particulares, reviste una particular importancia Andrés Serra Rojas, señala que; "no hay un procedimiento tipo, uniforme o general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los derechos privados.

⁶⁹ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 260. México 1995.

Por el contrario, nos encontramos en situaciones diversas; tales como la ausencia de un procedimiento administrativo, o una diversidad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas que constituyen verdaderas formalidades o son procedimientos inspirados en el procedimiento judicial"... "El particular puede en muchos casos intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya iniciado el procedimiento administrativo, o durante el procedimiento administrativo, apersonándose en el expediente o impugnando un procedimiento o resolución administrativa como en los casos del procedimiento de oposición".

"Los problemas surgen cuando la actuación de oficio o a petición de parte interesada, origina una decisión administrativa que afecta un interés particular. Desde luego éste tiene derechos que emanan de la Constitución y de la legislación administrativa que el poder público está obligado a respetar. Lo normal es que en todos estos casos la ley señale los procedimientos a seguir, o por lo menos se mantengan ciertas garantías generales".⁷⁰

En la actualidad hay diversos procedimientos administrativos como legislaciones referentes a la materia; hay, como es el caso en particular de la entidad federativa del Estado de México, en su Código de Procedimientos Administrativos, que estatuye las bases para que las autoridades administrativas, ya sean locales o municipales, deban apegarse al mismo para emitir sus actos administrativos que afecten o no la esfera jurídica del particular, manteniendo por lo menos el mínimo de garantías que señala nuestra Constitución General.

⁷⁰ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 261. México 1995.

Señala Serra Rojas que: "El procedimiento administrativo de oposición, u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva, en este caso la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución".⁷¹

De lo anterior, se puede decir que en los procedimientos administrativos hay un sin número de actos realizados por las autoridades administrativas que el particular afectado por uno de ellos o de una resolución de carácter administrativo, puede hacer valer sus derechos mediante un procedimiento que la ley de la materia prevea o uno que se adecue a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea ante la propia autoridad o su superior jerárquico, o bien, entablar juicio contencioso ante los tribunales previamente establecidos.

2.2.4.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, refiere que "Debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración que, en nuestra opinión debe reunir las siguientes características.

⁷¹ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, tomo I, p. 262. México 1995.

1. Actuaciones de oficio (inquisitivo)
2. Forma escrita
3. Rapidez de procedimientos y técnicas
4. Flexibilidad
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
- 6.- Rapidez en las resoluciones.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por otra parte el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso".⁷²

Además de lo anterior, consideramos que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública, del que deben gozar los administrados, se integran por una serie de derechos, como son los derivados de los principios establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su primer párrafo dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

⁷² CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 237, México 2001.

Del anterior precepto se derivan seis derechos que tutela el mismo, los cuales son:

a) Derecho a la competencia, entendiéndose por éste del que goza todo gobernado, para que cada autoridad, ya sea por materia, cuantía, territorio y en su caso por turno, limite su actuación a lo que la ley de manera expresa le faculta;

b) Derecho a la forma, consistente en que toda actuación debe ser practicada por escrito, en el que de manera sencilla, se deje ver la intención indubitable de la autoridad para realizar el acto;

c) Derecho a la fundamentación, relativo a que todo acto de autoridad debe tener sustento en alguna disposición legal que se encuentre vigente;

d) Derecho a la motivación, referido a que siempre el hecho en especie debe encuadrar dentro de la hipótesis que señalan los numerales que se tomaron como fundamento;

e) Derecho al objeto, en el sentido de que para que un gobernado sea molestado, invariablemente se debe buscar un beneficio de la colectividad; y

f) Derecho al fin perseguido por la ley, que se debe entender como la necesidad de siempre buscar el bienestar colectivo.

Señala el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García que; "El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o ejecución forzosa, o, en su caso la iniciación de un proceso administrativo de impugnación"... "Por otra parte para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar el fondo de un proceso, es necesario que se den una serie de requisitos, exigidos por el derecho procesal, que la doctrina ha denominado presupuestos procesales. Existen, por tanto, en todo proceso dos momentos perfectamente definidos. Uno, aquel en que se examina si la pretensión puede ser entablada según lo hace el autor; para ello se verá si reúne aquellos requisitos que el derecho procesal exige; la norma manejada es puramente procesal, y el conjunto de problemas que plantea se conoce con el nombre de cuestiones de admisibilidad. Otro, aquel en el que se examina si la pretensión deducida debe o no ser actuada; para ello se verá si se encuentra o no con las normas de derecho objetivo; la norma manejada en este momento es de derecho material; y el conjunto de problemas que plantea se conocen con el nombre de cuestiones de fondo. Lógicamente, la solución de las primeras debe preceder a las segundas, ya que únicamente cabe entrar a resolver éstas cuando no existe obstáculo procesal alguno, aunque no exista un tramite diferenciado para este examen".⁷³

Podemos señalar que el particular que acude a la autoridad administrativa para

⁷³ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 239 y 240, México 2001.

realizar una petición, ésta debe de observar que en dicho escrito se reúnan los requisitos mínimos para poder darle radicación a la misma, una vez examinados esos requisitos formales, la misma puede entrar al fondo de la cuestión planteada si lo peticionado se encuentra regulado y su finalidad y objeto no sean contrarios a la ley y la colectividad para poder darle seguimiento al mismo.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, "el procedimiento Administrativo debe reunir fundamentalmente las siguientes características y requisitos:

1. Conocimiento del gobernado del acto de autoridad;
2. Término para oponerse al Acto Administrativo;
3. Término para ofrecer pruebas;
4. Audiencia de desahogo de pruebas;
5. Resolución dictada por autoridad competente, fundamentada con leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Reunidos todos y cada uno de estos requisitos podemos asegurar que el Procedimiento Administrativo reúne los principios básicos de las formalidades esenciales del procedimiento".⁷⁴

Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas,

⁷⁴ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 253, México 2001.

subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal.

2.2.5.- TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En la Ley Federal de Procedimientos Administrativos se enmarcan cuales van a ser las causas por las que se dará por terminado el procedimiento administrativo en materia federal y los refiere en los artículos 57, 58, 59, 60 y 61 señalan:

Artículo 57. Ponen fin al Procedimiento Administrativo:

I. La resolución del mismo; la resolución que ponga fin al procedimiento, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo previamente en conocimiento de los interesados por un plazo no superior a diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

II. El desistimiento; todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación

se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectarán a aquel que la hubiese formulado.

Para Rafael De Pina Vara, refiere sobre el desistimiento lo siguiente: "En términos generales, ejercicio de la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja. // Acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o a una actuación jurídica cualquiera."⁷⁵

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

Refiere en su Diccionario de Derecho Rafael De Pina Vara, que la renuncia es la "Manifestación de la voluntad de un sujeto mediante la cual se desprende de un bien, derecho o cargo."⁷⁶

IV. La declaración de caducidad; en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo, sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado.

⁷⁵ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 245, México 1998.

⁷⁶ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 440, México 1998.

Contra la resolución que declare la caducidad, procederá el recurso previsto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de la parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

También cabe hacer mención de que hay algunas legislaciones y en particular la del Estado de México, que no contemplan la caducidad por la inactividad de las partes y por consecuencia la del mismo Tribunal, ya que se puede actuar de oficio sin necesidad de que haya promoción alguna para que continúe el juicio o procedimiento.

V. La imposibilidad material de continuarlo, de causas sobrevenidas, y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y que tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico en que cada caso provea la disposición que lo regula.

Además de lo anterior, prevé que en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el Acto Administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del

procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respetando en todo caso las garantías individuales.

2.3.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El juicio contencioso es un medio por virtud del cual los particulares administrados que se sienten afectados en su esfera jurídica, por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa que vulnere sus derechos, ya sea por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública.

En esté rubro Galindo Camacho define al contencioso administrativo de la siguiente manera: "un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado".⁷⁷

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García refiere que "El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los agravia".

⁷⁷ GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial porrua, p. 294, México 1998.

"El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los Actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de lo actos administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al moderno Derecho Procesal Administrativo, y se apoya en los principios generales del derecho procesal o conjunto de normas que regulan el proceso administrativo".⁷⁸

La parte medular del proceso contencioso administrativo se refleja en la acción, misma que se traduce en el derecho a la tutela jurídica por parte del Estado, de donde se deriva la relación jurídica entre el particular y los órganos de gobierno; por lo que el individuo tiene el poder jurídico de dirigirse a los órganos jurisdiccionales a solicitar un derecho infringido por el actuar de la autoridad. Esta acción, se le conoce como interés legítimo o directo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos del artículo 231 del Código adjetivo de la materia para dicha entidad, ha considerado que el interés legítimo o directo, es aquella institución de tutela jurisdiccional más amplia que el interés jurídico, ya que comprende no sólo el derecho subjetivo público, sino también situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto del sujeto determinado como los integrantes de un grupo de personas, diferenciados del conjunto general de la sociedad, que resulten perjudicados o molestados por los actos de la Administración Pública Estatal o Municipal, contrarios a la ley.

⁷⁸ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 255 y 256, México 2001.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, considera que el Procedimiento Contencioso Administrativo en el Estado de México, es trascendente, toda vez que se trata de uno de los procedimientos en materia contenciosa administrativa más adelantados, que incluso solventa varios de los defectos que adolecen diversos procedimientos administrativos en la República Mexicana; por lo que nos avocaremos al mismo, respecto al Procedimiento Administrativo.

2.3.1.- PROCEDENCIA

Refiere Delgadillo Gutiérrez sobre la procedencia del juicio contencioso lo siguiente: "La procedencia del juicio está íntimamente ligada a la competencia del propio Tribunal, por lo que el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia, ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexa a otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado, o no se hagan valer conceptos de impugnación".⁷⁹

Conforme al artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, nos refiere una serie de fracciones en las cuales enmarca la procedencia del juicio contencioso administrativo señalando lo siguiente:

⁷⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, p. 306, México 2003.

"Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

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

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

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

IV.- De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V.- De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las

autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI.- Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que se hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII.- Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII.- Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

IX.- Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X.- Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales."

De lo anterior, podemos observar que el juicio contencioso administrativo, procederá en los casos de resoluciones, actos de trámite, convenios u otro acuerdo de voluntad celebrado entre el particular y las autoridades, sobre los que versen de la negativa y afirmativa ficta, por el silencio de las autoridades para dar contestaciones a las peticiones formuladas hacia ellas; sobre los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones, la lesión que se le cause a la hacienda pública en materia fiscal; aunado a lo anterior, la procedencia se dará cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; además de aquellas personas que se ostenten como autoridades sin serlo.

2.3.2.- PARTES EN EL JUICIO

En este rubro Rafael De Pina Vara define a la parte como: "Quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley."⁸⁰

En este sentido Delgadillo-Lucero, refieren que; "Las partes que intervienen en estos juicios son: el demandante, los demandados, el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o

⁸⁰ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, p. 396, México 1998.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad demandada; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controviertan actos de las autoridades coordinadas, emitidos con base en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales, así como en todos los casos en que se controvierta el interés fiscal de la federación; y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante".⁸¹

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García y de conformidad con lo establecido por los artículos 231, 232, 233 y 234 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se consideran partes en el juicio contencioso administrativo las siguientes:

I- El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.

⁸¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial Porrúa, segunda edición, p. 306, México 2003.

c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.

e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal".⁸²

En el mismo sentido, el autor en cita refiere que "Sólo podrán intervenir en el juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

En el Proceso Administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos, la representación de la autoridad corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad

⁸² CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 643 y 644, México 2001.

administrativa, ésta será admitida en el Proceso Administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

Los particulares deberán señalar domicilio donde resida la Sala ante la que se promueva el primer escrito que se presente, para que en él se hagan las notificaciones personales indicadas en este Código. En caso contrario, se requerirá a los interesados para que lo hagan en un plazo de tres días, con el apercibimiento que de no hacerlo, las notificaciones que deban ser personales se efectuaran en los estrados de la propia Sala.

Para tal efecto los particulares podrán señalar como domicilio, para recibir notificaciones los estrados de la Sala o de la oficina del asesor comisionado adscrito a la misma.

Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar en la audiencia, recibir documentos y presentar otras promociones en el juicio. Esta persona no podrá desistirse del juicio o del recurso respectivo, ni delegar sus facultades en terceros, salvo que exista autorización expresa al respecto".⁸³

⁸³ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp. 644 y 645, México 2001.

2.3.3.- DE LA DEMANDA

Conforme a este tema los autores Delgadillo-Lucero, comentan que; "La demanda se deberá presentar ante la sala regional competente en razón de territorio, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población en que se encuentre la sala, y que el deposito se haga en la oficina de correos del domicilio del demandante dentro de los 45 días posteriores a la fecha de en que surte efecto la notificación del acto impugnado o de que el promovente tuvo conocimiento de su existencia. En el juicio de lesividad la autoridad puede demandar la nulidad de su resolución dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la emitió".⁸⁴

Para el autor en comento prosigue que; "los requisitos fundamentales de la demanda son: el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, del demandante, la resolución que se impugna, el nombre de los demandados y su domicilio en el juicio de Lesividad, los hechos que originaron la demanda, las pruebas que ofrezca, los conceptos de impugnación, y el nombre y el domicilio del tercero interesado, en su caso. Cuando sea necesario, el magistrado instructor requerirá al promovente para que en un plazo de cinco días complemente o aclare su demanda".⁸⁵

Para Rafael De Pina Vara, define a la demanda en su diccionario como: "Acto

⁸⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, p. 307, México 2003.

⁸⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, pp. 307 y 308, México 2003.

procesal –verbal o escrito- ordinariamente inicial del proceso en el que se plantea al juez una cuestión (o varias no incompatibles entre sí) para que la resuelva, previos los tramites legalmente establecidos, dictando la sentencia que proceda, según lo alegado y probado...”.⁸⁶

La demanda, es el paso inicial en el proceso contencioso administrativo, mismo que consiste en el escrito inicial, con que el actor basado en su interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la aplicación de las normas sustantivas en los casos controvertidos. Este derecho se encuentra plasmado en el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual establece la forma y tiempo de la demanda, así como los dos supuestos jurídicos que deben atenderse en forma directa para hacer valer su acción; es decir, el administrado necesariamente deberá de interponer su demanda por escrito y dentro del término de quince días hábiles, los cuales comenzarán a correr en el momento en que haya tenido conocimiento del acto de molestia o al día siguiente en que surta sus efectos jurídicos; debiendo presentarla ante las Salas en que tengan su asiento las autoridades responsables, a fin de determinar la competencia.

Es importante que la demanda sea presentada ante la Sala Regional que corresponda de acuerdo al domicilio que tenga la parte actora, como lo refiere el artículo 228 del Código adjetivo en comento, además, el actor deberá de acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las

⁸⁶ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 221, México 1998.

demás partes, el documento que acredite su personalidad, en caso de no promover a nombre propio, copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que contenga el sello y los datos de su recepción, el pliego de disposiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de que se hayan ofrecido este tipo de pruebas.

2.3.4.- PLAZO Y REQUISITOS FORMALES

Los plazos son el tiempo que tendrá el particular o la autoridad para poder impugnar un acto administrativo que vulnere su esfera jurídica, los plazos podrán variar dependiendo del código de la entidad que rija la materia, y de acuerdo con el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deberá sujetarse a lo siguiente: "La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes en que surta sus efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II. En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de

30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;

III. Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

IV. Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda”.

Ahora bien, de lo anterior podemos desglosar que el plazo para impugnar el acto de autoridad, según el ordenamiento mencionado es de quince días, pero cabe hacer la aclaración referente al plazo para impugnar los decretos, circulares, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, el plazo aumenta a treinta días, de lo que es claro que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toma los plazos de la Ley de Amparo, también es de señalarse que para las actuaciones de trámite dentro del juicio administrativo, será el de tres días contados a partir de que surta sus efectos la notificación efectuada.

De los requisitos formales que deberá contener la demanda, conforme al artículo 239 del Código adjetivo de la materia mencionado, refiere once fracciones siendo las siguientes:

I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien

promueva en su nombre;

II. El acto o disposición general que se impugna;

III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;

IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;

V. Las pretensiones que se deducen;

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

VII. La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;

VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;

IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

X. Las pruebas que se ofrezcan; y

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

De lo anterior, trataremos de hacer un breve comentario a lo dispuesto en el artículo 239 de dicho ordenamiento legal; por lo que la primera fracción dispone que, para ser actor en el proceso administrativo, es todo aquel gobernado que conforme a la ley, sea sujeto de derechos y obligaciones, pueda comparecer ya sea por sí mismo o por representante, siempre que éste acredite su personalidad mediante carta poder o poder notarial, ya que ante el Tribunal Contencioso Administrativo no procede la gestión oficiosa.

Cuanto hace al requisito indispensable de señalar domicilio para recibir notificaciones, contempla la obligación de designar lugar ubicado dentro de la residencia de la Sala correspondiente, en la que se tramitará el juicio, a efecto de que

las notificaciones que se deriven del proceso, se hagan de manera personal o por correo certificado con acuse de recibo, con el apercibimiento legal de que en caso de no hacerlo en el término de tres días, se les practicarán aun las de carácter personal, a través de los estrados ubicados dentro de la Sala Regional que conozca del juicio.

Por lo que respecta al acto o disposición general que se impugna, el gobernado estará en la posibilidad de ejercitar la acción para proteger su derecho subjetivo, no sólo cuando considere que se violan sus derechos por actos ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por las autoridades administrativas del Estado o de los municipios, sino también de las disposiciones generales que considere violatorias a sus derechos como ciudadano, de esto se deriva el acto de molestia que invade la esfera jurídica del particular que le causa algún perjuicio, siendo éste de suma importancia, debido a que en él se examina el objeto de la controversia.

El precisar qué autoridad o particular se demanda, es sin duda, con el objeto de que los efectos de la sentencia recaigan directamente hacia estos que se hayan pronunciado, y hayan producido efectos jurídicos en la esfera de los particulares; de esta manera, y en caso de no cumplir con lo determinado en las sentencias, puedan hacerse acreedores a las medidas de apremio que estén establecidas en el ordenamiento legal aplicable.

El nombre y domicilio del tercero interesado, si es que llegase a existir, es indispensable para que sea posible llamársele a juicio, y así pueda alegar lo que a su derecho convenga, ya que de lo contrario se le causaría una afectación en su esfera

jurídica al momento de dictar la resolución. Tiene este carácter toda persona cuyos intereses o derechos se afecten con una determinación definitiva. Esta obligación es sólo para las partes del juicio, y no así para el Tribunal Contencioso, excepto en aquellos casos que se desprenda que al momento de emitir la resolución correspondiente sobre los hechos planteados afecte sus intereses.

La pretensión que se persigue o deduce, se puede considerar una de las más importantes, porque el gobernado va a determinar el fin que persigue al demandar a las autoridades administrativas o fiscales, estableciendo el porqué debe declararse nula la actuación de éstas, y en su caso, establecer la consecuencia jurídica de la invalidez del acto controvertido, esto es, que la sentencia que se pronuncie sea favorable a los intereses del accionante.

La fracción que se refiere a la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado, es una de las cuestiones medulares para dar inicio al proceso administrativo, en el sentido de que la Sala que conozca del acto materia de la litis, tenga el elemento necesario para verificar e identificar si se encuentra dentro de los términos señalados por el código adjetivo de la materia, ya sea el de quince o treinta días, dependiendo del acto impugnado y estar en la posibilidad de determinar si se admite o desecha la demanda.

Los hechos de la demanda, son la narración de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que tuvieron dichos acontecimientos, por lo que el actor deberá hacerlos de una manera clara y precisa, para saber las causas que originaron la controversia y de los

que se deriva el derecho material subjetivo que trata hacer valer el demandante.

En la fracción que refiere a las disposiciones legales violadas es optativa, ya que al existir la suplencia de la deficiencia de la demanda, se señala que el Magistrado de la Sala Regional subsanará la misma al momento de admitirla, esto es, bajo el principio jurídico que establece, con la narración de los hechos y el juzgador estará en posición de aplicar el derecho, por lo que en la práctica regularmente no se cumple con este requisito formal y que exige dicho ordenamiento; pero en caso de que no se pueda subsanar algún requisito, se requerirá al actor para que aclare, corrija y complemente la demanda.

Las pruebas que se ofrecen y se exhiben, deberán presentarse con el escrito inicial de demanda, esto es, para el efecto de acreditar la existencia del acto reclamado, y poder relacionar los hechos controvertidos con los elementos de convicción aportados, máxime que dichos documentos son de carácter público, los cuales se desahogan por su propia y especial naturaleza, ya que tienen valor probatorio pleno, conforme a lo establecido en el capítulo de pruebas del ordenamiento jurídico en mención.

Por último, la fracción XI concerniente a la solicitud de la suspensión del acto impugnado si lo hubiere, esta suspensión se decretará de oficio o a petición de parte conforme a los artículos 254 al 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que señalan que sólo procede la suspensión de oficio, cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir

al actor en el pleno goce de sus derechos o causar daños de imposible reparación. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, conforme al artículo 254 del Código adjetivo de la materia en comento, indica que en los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto para los siguientes casos:

"Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento".⁸⁷

En el mismo sentido indica que la suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público, o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de la libertad decretados al particular por autoridad administrativa, o bien, cuando a criterio del magistrado, sea

⁸⁷ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 649, México 2001.

necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio, o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las que se otorgó".⁸⁸

Esto es, que la suspensión del acto reclamado podrá otorgarse para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, mientras se resuelve lo conducente en el proceso administrativo, siempre y cuando no se contravenga al interés social; la suspensión se otorgará con efectos restitutorios cuando el particular afectado sea de escasos recursos o cuando sea un acto privativo de la libertad, emanado por una autoridad administrativa, el magistrado tendrá la facultad discrecional de otorgar la suspensión para conservar la materia de la litis o evitar daños irreparables.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

En materia de créditos fiscales conforme al artículo 256 del código adjetivo de la materia, nos señala que "Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo

⁸⁸ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 649, México 2001.

aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada".

Cuando en los casos en que proceda la suspensión, pero la misma pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Con el otorgamiento de la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación, y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga una sentencia favorable. Para que surta efectos, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en la que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del Magistrado de la Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos jurídicos a partir del momento de su notificación, aunque se interponga el recurso de revisión en contra de la suspensión otorgada.

Conforme al Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, comenta sobre la suspensión lo siguiente, "El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la Sección de la Sala Superior revoca el acuerdo recurrido concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata".⁸⁹

Para hacer efectivas las garantías otorgadas, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala en su artículo 260 lo siguiente: Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los quince días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La Sala dará vista a la demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

⁸⁹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. pp.648, 649 y 650, México 2001.

2.3.5.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Los autores Delgadillo-Lucero, sobre el tema mencionan que: "Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo".⁹⁰

Ahora bien en este sentido y de conformidad con el artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es improcedente el juicio conforme a las siguientes hipótesis normativas,

- Contra actos o disposiciones generales que no sean competencia del Tribunal, es decir, cuando éstos no encuadren dentro de los supuestos establecidos en el artículo 229 del Código.

- Contra actos o disposiciones generales del propio Tribunal.

- Contra actos o disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto.

⁹⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrua, segunda edición, p. 306, México 2003.

- Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor.

- Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.

- Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código.

- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamada.

- Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo

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

Los motivos por los cuales se da el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo conforme al artículo 268 del código referido señala los siguientes:

- Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;

- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que refiere el artículo anterior;

- Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o disposición general impugnada sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y

- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

Si bien es cierto que las causales de improcedencia que conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio sin analizar el fondo del asunto, no significa que todas esas causales de improcedencia que pueden surtirse en el juicio contencioso sean de la misma preferencia en su análisis para su actualización, pues existen algunas de estudio preferente a otras.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del Código Adjetivo de la materia, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de tal manera, que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente.

Esto es así, porque dicho numeral prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se

estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es este el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio.

Cabe hacer la aclaración que dicha ley establece la optatividad de interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso, por lo que en algunos casos no es aplicable el principio de definitividad.

El sobreseimiento es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por haberse encontrado alguna causa de improcedencia que impide al Juzgador resolver la controversia planteada. Los efectos del sobreseimiento es dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del juicio. Esta potestad jurisdiccional opera cuando las partes la invocan o de oficio, por ser una cuestión de orden público.

2.3.6.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Señalan en esta tesitura Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa que: “el demandado también cuenta con 45 días para contestar la demanda y 20 días para su ampliación. Deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, en su caso; a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la

demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas. Igualmente deberá adjuntar copias de su contestación, cuestionarios y ampliación de los de la contraparte, y pruebas documentales.

En la contestación, la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar su resolución; y hasta antes de que se dicte sentencia puede revocarla. En ningún caso podrá mejorar su resolución, ya que el tribunal deberá juzgar en los términos en que ésta fue dictada.

Tratándose de impugnación de una negativa ficta, la contestación hará las veces de emisión de la resolución que no fue dictada en tiempo, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa".⁹¹

La segunda etapa del procedimiento contencioso administrativo lo constituye la contestación de demanda por la autoridad responsable. La demanda deberá de ser notificada por oficio, en el domicilio de la autoridad o autoridades a más tardar el día hábil siguiente en que se haya admitido ésta, la cual deberá de producirse dentro de los ocho días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del emplazamiento.

Tratándose de la contestación de la ampliación de demanda, se dará un plazo de tres días contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que la

⁹¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, p 308, México 2003.

admita, esto sólo en el supuesto de que se configure la negativa ficta.

Los requisitos formales de la contestación de la demanda señalados en el artículo 248 del citado Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y por lo tanto, la autoridad administrativa o fiscal, deberá de observarlos, mismos que se enuncian:

Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso.

Las condiciones que tiendan a demostrar la ineficiencia de los motivos de impugnación del actor.

Las pruebas que el demandado ofrezca; y

Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no lo haya señalado el demandante.

Si bien el actor tiene la posibilidad de expresar en su demanda los conceptos de invalidez, de acuerdo a la fracción IX del artículo 239 del Código en comento, en la contestación de la misma corresponde a la autoridad demandada desvirtuar dichos conceptos a efecto de demostrar que su actuación fue apegada a derecho de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior, en virtud que todo acto de molestia emitido por alguna autoridad, debe estar fundado y motivado,

además de las otras formalidades exigidas por el Código adjetivo de la materia en cita.

Es sin duda que la demandada debe hacer valer mediante el requisito de fundamentación de la legalidad del acto reclamado. Si bien es cierto, que se ha establecido que la autoridad responsable ya no puede subsanar su acto, ello no implica que la parte actora tenga la razón o bien, que se haga valer siempre como concepto de invalidez la falta de formalidades del mismo, sino que en el escrito inicial de demanda, contienda sobre el fondo del asunto, por ello, la autoridad debe de señalar los preceptos legales aplicables al caso en concreto, esto es, que deberá de justificar (motivo) por que el gobernado se encuentra en el supuesto de la norma jurídica aplicada y por ello fundar por que se le molesta en su patrimonio, posesiones, derechos, domicilio o documentos.

La autoridad podrá ofrecer como pruebas las que crea pertinentes siempre que éstas estén relacionadas directamente con la litis y no sean contrarias a la moral y al derecho, o aquellas que no tengan relación directa con los hechos controvertidos.

El requisito referente a nombrar tercero interesado por parte de la autoridad, aparece en el presente Código en su artículo 248 fracción IV, como una innovación, ya que por lo regular y en la mayoría de las ocasiones, el actor omite nombrar si hay uno o más terceros perjudicados al momento de que se emita sentencia y ésta le vulnere su esfera jurídica. Por último, la autoridad deberá de acompañar con su escrito de contestación y documentos, copia para cada una de las partes, a fin de que el actor como los terceros interesados estén en posibilidad de conocer lo argumentado por ésta

y en su caso, objetar las pruebas que no hayan sido objeto de controversia en el presente juicio.

Reunidos los requisitos de la contestación de la demanda, el Magistrado instructor examinará que la contestación de la demanda se haya producido dentro del término legal de los ocho días hábiles. En el supuesto de que ésta no se hubiera presentado dentro de dicho término, se tendrá por no contestada y por confesados los hechos planteados, salvo prueba en contrario.

Si la autoridad demandada contestó en tiempo, el Magistrado examinará los autos y si a su criterio se acredita la existencia de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento hecha valer por la autoridad, dictará la resolución correspondiente, sin que sea necesario celebrar la audiencia de juicio, dando con ello por concluido el proceso administrativo.

2.3.7.- OBJETO DE LA AUDIENCIA

Define Rafael De Pina Vara, a la audiencia de la siguiente manera: "En sentido procesal, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso.

Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas a la vez, y de discusión y emisión de la resolución.⁹²

La audiencia en el juicio que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y tiene por objeto:

- a) Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas,
- b) Oír los alegatos, y
- c) Dictar la sentencia

Sin embargo, la falta de asistencia de las partes no es impedimento legal para la celebración de la audiencia del juicio, toda vez que la litis se ha planteado con el escrito de demanda y su contestación. Los alegatos no forman parte de la litis y las pruebas que son ofrecidas por lo regular son documentales públicas, las cuales se desahogan por su propia y especial naturaleza.

Respecto al primer inciso, como premisa general, se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades demandadas, las que no tengan relación inmediata o directa con los hechos controvertidos, así como aquellas que sean contrarias a la moral y al derecho. Por ello, sólo se admitirán las pruebas cuando sean pertinentes, idóneas y congruentes, pues la admisión de las pruebas que dejan de reunir las citadas características, ocasionan la dilación del procedimiento

⁹² DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 114, México 1998.

contencioso administrativo, el cual por naturaleza es sumario.

En cuanto al segundo objeto de la audiencia, las partes podrán expresar sus alegatos, de dos maneras: por escrito antes del inicio de la celebración de la audiencia, y en forma oral una vez desahogada la etapa de las pruebas durante la audiencia. Debemos de recordar que en una sola audiencia se admiten, se desahogan las pruebas y se oyen los alegatos, pasan los autos a la vista del Magistrado para dictar la resolución que en derecho proceda.

Si bien es cierto que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo establece de esa forma, siendo que en la práctica, por la carga de trabajo no es posible que se dicte la resolución en la misma audiencia, sino que se otorga un lapso más de tiempo para que resuelva lo conducente sobre la litis planteada.

2.3.8.- DE LAS PRUEBAS

Bajo este concepto Rafael De Pina Vara define a la prueba como una; "Actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia..."⁹³

Por lo regular, en todo tipo de proceso y procedimiento administrativo se admiten

⁹³ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 424, México 1998.

todo tipo de pruebas, excepto las que sean contrarias a la moral o al derecho.

Las pruebas que se pueden ofrecer en el Juicio Contencioso Administrativo conforme al numeral 38 del Código de Procedimientos Administrativo del Estado de México, son las siguientes:

“ARTÍCULO 38.- Son medios de prueba:

I. Confesional;

II. Documentos públicos y privados;

III. Testimonial

IV. Inspección;

V. Pericial;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental; y

VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia”.

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

Durante el procedimiento o proceso administrativo no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, no se considerará

comprendida en esta excepción, la petición de informes a las autoridades administrativas respecto de los hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros. Pueden articularse posiciones al mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio de su mandato.

El particular que haya de absolver posiciones, deberá de ser citado con 48 horas de anticipación sobre el pliego de posiciones que deba contestar, las que serán calificadas de legales o en su caso serán desechadas, cuando sean ajenas a la cuestión debatida, se refieran a hechos o circunstancias que ya obren en autos, sean contradictorias, no sean claras o precisas, contengan términos técnicos, no contengan hechos propios del declarante o se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos del mismo.

Los que hayan de absolver las posiciones en la diligencia, se practicarán de manera separada y en un mismo día de ser posible; en ningún caso se permitirá que el absolvente este asistido por su defensor, una vez hecha la protesta de decir verdad, la autoridad procederá al interrogatorio las confesiones serán de forma categórica en sentido afirmativo o negativo, pudiendo agregar las explicaciones que consideren pertinentes, una vez terminado el interrogatorio en el mismo acto se podrán formular nuevas posiciones que estén relacionadas directamente con las ya absueltas, previa autorización y examen de las mismas. Se tendrá por confesa la persona que legalmente citada a absolver las posiciones no comparezca sin causa justificada, cuando insista en negarse a declarar, cuando no responda en sentido afirmativo o negativo, o diga que ignora los hechos.

De acuerdo a Rafael De Pina Vara que define a la confesión como el; "Reconocimiento de la realidad de la existencia de un hecho o acto de consecuencias jurídicas desfavorables para el que la hace.

Se conocen diferentes especies de confesión: la judicial, hecha en el proceso con las formalidades legales; la extrajudicial, formulada fuera de proceso o ante juez incompetente; la expresa, que se exterioriza por medio de palabras claras y terminantes; la tácita o ficta, deducida de algún hecho que la ley presume; la simple, que contiene una declaración llana y sin reservas del hecho o acto a que se refiere; la calificada que afirmando un hecho o acto, introduce en los mismos modificaciones susceptibles de destruirlos o modificarlos; la divisible, que consta de elementos que pueden separarse, y la indivisible, aquella cuyos elementos no pueden ser objeto de separación.

La confesión ha sido tenida tradicionalmente como la "reina de las pruebas", pero en la actualidad no se le reconoce más valor que a cualquiera de las demás autorizadas legalmente."⁹⁴

DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS: Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre

⁹⁴ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 180, México 1998.

los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario.

Es documento privado el que no reúna con las condiciones previstas para los documentos públicos.

Cuando el particular no tuviere en su poder los documentos públicos, los podrá presentar en copia simple y señalar el archivo donde se encuentran los originales, presentándolos hasta antes que se dicte sentencia, también podrá presentar pruebas de esta índole cuando sean de fecha posterior a la que presentó el escrito de demanda, así como los que sean de fecha anterior, los cuales protestando de decir verdad, no tenían conocimiento de la existencia de ellos.

Conforme al Diccionario de Derecho del autor Rafael De Pina Vara, refiere como Documento Privado lo siguiente: "Documento escrito extendido por particulares sin la intervención de funcionario público o de persona autorizada para ejercer la fe pública..."⁹⁵

El mismo autor antes citado define como Documento Público lo siguiente: "Documento escrito otorgado por autoridad o funcionario público o por persona investida del ejercicio de la fe pública dentro del ámbito de su competencia y en legal

⁹⁵ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, pp. 255 y 256, México 1998.

forma.⁹⁶

TESTIMONIAL: Los interesados que ofrezcan esta prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos, pudiendo presentarse hasta tres testigos sobre cada hecho, los testigos deberán ser presentados por el oferente, salvo en el caso de que manifieste que está imposibilitado en presentarlos, a lo cual deberá señalar el domicilio para que éstos sean citados a declarar.

Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos; sólo cuando el órgano jurisdiccional estime que sea indispensable para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar, de preferencia rindiendo su testimonio mediante escrito. El Tribunal señalará la hora y día en que se desahogará la prueba testimonial; para la interrogación de los testigos no se presentarán interrogatorios por escrito, las preguntas serán formuladas verbalmente previa calificación de las mismas; al finalizar el interrogatorio de los testigos, estos podrán y por una sola vez, hacer repreguntas previa autorización y calificación de las mismas.

Las preguntas y repreguntas serán desechadas cuando sean ajenas a la cuestión debatida; se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente; sean contradictorias con una pregunta o repregunta; no sean formuladas de manera clara y precisa; contengan términos técnicos y se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos.

⁹⁶ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 256, México 1998.

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

De la diligencia que se practique se levantará acta circunstanciada, la cual será firmada por las partes que asistan a la misma. A criterio de la autoridad administrativa, del Tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se incluirán imágenes del lugar o bienes inspeccionados, los cuales se agregarán al acta, para los efectos legales a que haya lugar.

Rafael De Pina Vara refiere sobre la inspección judicial lo siguiente: "Medio de prueba que consiste en el examen directo por el juez de la cosa mueble o inmueble, o persona, sobre la que recae, para formar su convicción sobre su estado, situación o circunstancias que tengan relación con el proceso en el momento en que la realiza. La inspección puede llevarse a efecto trasladándose el juez al lugar donde se encuentre el objeto o persona que ha de inspeccionar (acceso judicial) o en el juzgado o tribunal..."⁹⁷

PERICIAL: La prueba pericial procede cuando sean necesarios conocimientos

⁹⁷ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, p. 323, México 1998.

especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará. Los peritos que acepten el cargo deberán presentar título en la especialidad a la que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su punto de vista; la presentación del título sólo será para el caso en que esté legalmente reglamentada.

Cuando se ofrezca la pericial, la parte oferente indicará sobre que materia se ofrece la misma, además de adicionar el cuestionario con lo que se desea probar; en este sentido la autoridad administrativa o el Tribunal podrán agregar las preguntas que a su parecer crean convenientes.

Cuando exista diferencia entre los dictámenes hechos por los peritos, sobre alguno o algunos de los puntos sobre los que verse la prueba pericial, las diferencias se razonarán de forma cuidadosa al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

En la diligencia donde se celebre el deshago de las periciales ofrecidas, los peritos ratificarán su dictamen en el plazo que para tal efecto se les haya indicado, las partes y el Tribunal podrán hacerles las preguntas convenientes en relación con el dictamen que presenten.

PRESUNCIONAL: Presunción es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el tribunal deduzcan de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido, a la primera se le llama legal y a la segunda humana.

Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente y presunción humana cuando de un hecho que ha sido debidamente probado se deduce otro que es consecuencia de aquél; el que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda. Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

Rafael De Pina Vara señala sobre la presunción legal lo siguiente: "Deducción de carácter general que la ley asienta y a la que se atribuye una determinada eficacia."⁹⁸

INSTRUMENTAL: La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del juicio, las autoridades administrativas y el propio Tribunal están obligados a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

Acorde a lo anterior, Rafael De Pina Vara señala sobre la instrumental lo siguiente: "Calificación aplicada a la prueba documental."⁹⁹

FOTOGRAFÍAS Y DEMÁS ELEMENTOS APORTADOS POR LA CIENCIA: Este tipo de pruebas son para acreditar los hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventila, las partes pueden ofrecer fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes, además también deben admitirse como pruebas los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia.

⁹⁸ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 416, México 1998.

⁹⁹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 326, México 1998.

2.3.9.- REQUISITOS Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

En esta etapa se concluye el litigio en primera instancia. Sin embargo, podemos manifestar que la actividad procesal de las partes culmina cuando han expresado sus alegatos, y en su oportunidad han acreditado la validez o invalidez del acto reclamado, así como la aplicación de la norma al caso concreto.

Para ello, las partes han satisfecho todas las actividades exigidas durante el procedimiento para la consecución de su fin y el Estado a través del Órgano Jurisdiccional que lo representa, deberá aplicar el derecho para proteger el orden jurídico establecido, mediante un acto por medio del cual decide la controversia a favor ya sea de la autoridad o del gobernado, este acto jurisdiccional se le denomina sentencia o resolución.

Por lo tanto, se impone la obligación al Juzgador de resolver la controversia en un plazo no mayor de cinco días posteriores a la celebración de la audiencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 272 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y deberá contener los requisitos señalados en su artículo 273.

"Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal deberán contener:

I.- El análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, en su caso;

II.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada;

IV. El examen y valoración de las pruebas;

V. La mención de disposiciones legales que la sustenten;

VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y

VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete."

Sin menoscabo de lo anteriormente señalado, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México al emitir sus resoluciones, expresarán una serie de datos que permitan identificar los elementos formales y esenciales que deben de contener todas las sentencias de carácter jurisdiccional.

Al respecto, la doctrina ha sostenido que las sentencias deben de contener dos requisitos a saber: los elementos formales y los esenciales.

Los requisitos formales de las sentencias son cuatro:

- a) El preámbulo;
- b) Los resultandos;
- c) Los considerandos;
- d) Los resolutivos.

Rafael de Pina Vara define al resultando de la siguiente forma: "Palabra utilizada (en plural) en la sentencia o auto para expresar los fundamentos de hecho que se desprenden de lo actuado en el proceso."¹⁰⁰ En el mismo sentido, el autor en comentario define a los considerandos como: "Parte de la sentencia (o auto) en la que el juez o tribunal expone las razones jurídicas en las que funda la justicia de su resolución. Es aplicable también en el caso de leyes y reglamentos."¹⁰¹

Los requisitos substanciales no se refieren a los aspectos formales, externos o estructurales de las sentencias, sino por el contrario, a los requisitos internos o esenciales del proceso. Estos requisitos, desde el punto de vista del Maestro Castillo Larrañaga y de Pina, son:

La Congruencia, implica la relación que debe de existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador. Este requisito contiene en sí mismo, dos elementos: el interno, que consiste en que las resoluciones no contengan afirmaciones que se contradigan entre sí, y la externa, que la sentencia deberá de constreñirse a los

¹⁰⁰ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 443, México 1998.

¹⁰¹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 183, México 1998.

puntos controvertidos.

La Motivación, constituye una garantía que goza el gobernado, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, el cual obliga a toda autoridad administrativa, incluyendo las jurisdiccionales a fundar y motivar sus resoluciones, por el hecho de causar molestia a los administrados. La motivación, es una declaración en la cual se dan las circunstancias de hecho y derecho que han llevado en el ánimo del juzgador, a determinar el sentido de la resolución. Por lo tanto, constituye las razones en las que el Órgano Jurisdiccional se fundamenta práctica y jurídicamente para determinar la verdad legal.

Debemos recordar que el Juzgador no puede dejar de resolver una controversia, aún cuando no haya expresamente una norma aplicable, por la existencia de lagunas jurídicas de la Ley y a falta de disposición expresa se fundará en los principios generales de derecho.

La Exhaustividad, en suma es la medida de todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el Tribunal al sentenciar debe de agotar todos los puntos aducidos por las partes y refiriéndose a todos los elementos probatorios que se aportaron durante el procedimiento.

Sin embargo, es preciso señalar que no únicamente con la sentencia se culmina el proceso, sino que también existe una figura jurídica denominada sobreseimiento. El sobreseimiento, es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo

del asunto, por haberse encontrado alguna causa de improcedencia que impide al Juzgador resolver la controversia planteada. Los efectos del sobreseimiento, es dar por concluido el proceso y dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de la interposición del juicio. Esta potestad jurisdiccional opera cuando las partes la invocan o de oficio, por ser una cuestión de orden público.

Cuando en los medios de impugnación que hagan valer los particulares se acredite que los actos reclamados no están suficientemente fundados y motivados, la autoridad administrativa o el órgano jurisdiccional están impedidos para analizar en la resolución que dicten las cuestiones de fondo, precisamente por la inexistencia de los elementos necesarios para tal propósito.

A este efecto, en esa resolución se hará de manera lisa y llana la declaración de invalidez de los actos de autoridad que carecen de los requisitos formales de fundamentación y motivación, por lo que es improcedente indicar el sentido de una nueva determinación que puedan pronunciar las autoridades administrativas, en virtud de que, si bien no puede prohibírseles que emitan un distinto acto que subsane los vicios del anterior, tampoco es factible obligarles a que lo hagan, pues todo depende de que cuenten o no con los fundamentos y motivos para ello.

Como excepción a esta regla, en los casos en que se decrete la invalidez de resoluciones recaídas a peticiones o instancias de los gobernados, la autoridad administrativa o el organismo jurisdiccional ordenará el dictado de una diversa decisión, que sea lo justamente fundada y motivada, atento a que esa petición o instancia no

puede quedar sin respuesta.

El sentido de la sentencia podrá ser de validez, nulidad o invalidez y de nulidad o invalidez para efectos, en cuyos casos se deberán precisar con claridad la forma y términos en que se deberá de cumplimentar.

CAPÍTULO TERCERO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO.

Con fecha cuatro de febrero del año de mil novecientos noventa y siete, es aprobado el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado el día siete del mismo mes y año, en la Gaceta de Gobierno del Estado, el cual estipula a su entrada en vigor, el día nueve de marzo de ese mismo año, que ese ordenamiento legal regulará el procedimiento administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, además de regular el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso de dicha entidad federativa.

En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su capítulo segundo, refiere a tres procedimientos: al primero le denomina común, por la razón de que el mismo rige a todas las autoridades del Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, diferenciándolo de los otros dos procedimientos que maneja el mismo Código Adjetivo de la materia, nombrados como procedimientos administrativos especiales, siendo éstos, el procedimiento administrativo de ejecución y el recurso administrativo de inconformidad, concurriendo lo anterior en una connotación de los procedimientos especiales, por consiguiente sólo nos referiremos al segundo de ellos por razones obvias de este capítulo.

Delgadillo Gutiérrez señala que el procedimiento administrativo; "constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento".¹⁰²

Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa.

3.1.- ETAPA DE INFORMACIÓN PREVIA

Como todo procedimiento requiere de un inicio y el procedimiento administrativo no es la excepción, dicho comienzo no surge arbitrariamente, sino conforme al principio de legalidad, ya que la misma debe estar sujeta a los preceptos legales aplicables y vigentes para el acto administrativo que debe de nacer a la vida jurídica.

Ahora bien, es una fase preliminar a la iniciación y formal apertura de los

¹⁰² DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 224, México 2003.

procedimientos administrativos, con el propósito de acopiar información previa que permita a la autoridad administrativa determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento; luego, su aplicación no priva de ningún derecho al gobernado.

En este sentido, Delgadillo Gutiérrez refiere sobre este tema que; “la fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas; de oficio o a petición de parte interesada.

El procedimiento se inicia de oficio cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Por propia iniciativa;
- b) Por orden del órgano superior;
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados;
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo;
- e) Por la denuncia o queja de particulares”.¹⁰³

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 113, señala las formas en que podrá iniciarse el procedimiento administrativo:

“Artículo 113. “El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las

¹⁰³ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, p 247, México 2003.

autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados”.

El particular podrá incitar con sus promociones a cualquier autoridad administrativa de acuerdo a sus pretensiones, como lo refiere Treviño Garza: “el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de un acto ya existente.”¹⁰⁴

Para que la autoridad administrativa pueda iniciar un procedimiento administrativo, deberá de observar la factibilidad de la información que le proporcionó el particular, estando facultado para poder recabar la información que otras autoridades tengan en su poder pero que no estén facultadas para iniciar un procedimiento.

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

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

Los pasos que integran el procedimiento administrativo, una vez que se haya

¹⁰⁴ TREVIÑO Garza, Adolfo. TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 1° edición, Editorial Porrúa, México 1998. p. 167.

iniciado y hasta que se ponga fin al mismo, puede tener un doble objetivo, el primero sería el de incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda determinar respecto al caso en concreto, o solamente procurar un buen camino hasta arribar a la etapa final, para que se desarrolle con el orden determinado por la ley.

Cuando el acto que determina la iniciación de oficio del procedimiento es un acto de trámite, el acuerdo de incoación deberá adoptarse por el órgano competente. Y a petición de parte interesada, es una forma indirecta que puede derivarse del mismo, la instancia es el acto del interesado que promueve el procedimiento que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto ya existente.

Por otra parte, la autoridad administrativa que conoce del procedimiento y requiera del auxilio de otras autoridades para la obtención de informes, declaraciones o documentos, se dirigirá a estas por medio de oficio. Siendo esta una facultad que le otorga el Código adjetivo de la materia para poder allegarse de la información necesaria para procurar sobre el inicio de un acto administrativo; dicha facultad lo pone en un plano de igualdad ante las demás autoridades administrativas que contengan la información requerida y así tener una respuesta en un plazo máximo de tres días de acuerdo al término que se maneja en el citado ordenamiento, estando obligadas a sujetarse al orden en él establecido.

3.1.1.- ORDEN DE VERIFICACIÓN

Esta etapa de información previa, se da cuando la autoridad administrativa, dé los elementos y documentos a los que se allegó, ya sea por oficio o a petición de parte, si considera tener los elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo o dar seguimiento a uno ya instaurado, realizará la orden de verificación.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México refiere en su Artículo 128 que; "las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos en que señalen las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:

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

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

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

c) El lugar o zona que ha de verificarse. Las visitas de verificación en materia fiscal

sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares.

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

e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación.

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

Conforme a los requisitos anteriores, la orden de verificación debe de revestirse con los mismos, para que se encuentre perfectamente apegada a derecho, tal y como lo establece el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, se deduce que los actos administrativos que requieran ser notificados, deben ostentar el nombre de la persona a quien se dirige y en caso de ignorarse su nombre, se precisarán datos suficientes que permitan su identificación; por lo tanto, si la orden de verificación se expidió contra el tenedor y/o poseedor y/o propietario o representante legal, señalando el lugar específico en que se practicaría la verificación y su objeto, es evidente que tales datos revelan inequívocamente la identidad del sujeto a quien debe notificarse la orden mencionada, pues la verificación citada sólo podrá realizarse con la persona que en el domicilio indicado se encuentre.

Respecto a los servidores públicos habilitados, sus nombres deberán de estar plasmados en el mismo documento, señalando que podrán hacer la visita de manera conjunta o indistinta, a lo cual están obligados a identificarse con credencial de la

dependencia ordenadora, ya que de lo contrario se dejaría en un estado de indefensión al particular visitado.

Con relación al lugar que ha de verificarse, en la respectiva orden se hace el señalamiento de los domicilios en los que deba practicarse, porque es claro que el propósito de dicho precepto constitucional es referirse a la obligación que tienen las autoridades de señalar con exactitud el sitio o sitios que podrán ser inspeccionados a fin de cerciorarse de determinadas circunstancias, pues lo que se busca con dicha disposición constitucional es salvaguardar la inviolabilidad del domicilio de los gobernados, entendida en el sentido de que las autoridades no pueden irrumpir en el domicilio de los particulares, si no existe una orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que expresamente se ordene que determinado sitio o lugares serán inspeccionados a fin de cerciorarse de diversos hechos perfectamente especificados en la propia orden.

La finalidad de señalar el objeto y alcance de la visita, es para salvaguardar al gobernado en su domicilio, documentos o posesiones, ya que de lo contrario la autoridad incurriría en un acto arbitrario de inspeccionar cualquier objeto del domicilio visitado.

Respecto de los dos últimos incisos que señalan que el acto de autoridad debe de estar fundado y motivado con los ordenamientos legales vigentes al momento que nazca a la vida jurídica el acto administrativo, y provenir de autoridad competente, esto es que el servidor público que lo emite este facultado para ello, y así cumplir con lo

establecido con el artículo 16 de nuestra máxima ley.

3.1.2.- VISITA DE INSPECCIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de visita domiciliaria expedida por una autoridad administrativa debe constar en mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se funde y motive su causa, expresándose el nombre del visitado, el domicilio en que debe llevarse a cabo la visita y su objeto, levantándose, al concluirla, acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La visita de inspección por parte del personal de actuaciones que se deba habilitar, deberá apegarse por lo estipulado en el artículo 128 fracciones II a la X, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México el cual refiere lo siguiente:

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

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

IV.- Al iniciarse la verificación, los visitadores que en ella intervengan se deberán de

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 estos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas para su nombramiento;

VI.- Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita, así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran;

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

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

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

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

El artículo 16 de la Constitución Federal no establece como requisito para la práctica de las visitas domiciliarias o de inspección, que previamente al inicio de la visita, los órganos de autoridad a quienes se encomiende su realización se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante legal del visitado y, en el supuesto de que esto no ocurra, por ausencia de cualquiera de ellos, dejen citatorio para que las personas indicadas esperen con posterioridad a los visitantes; también dichas visitas pueden entenderse, además de con el propio visitado, administrador o representante legal, con el encargado o quien se encuentre al frente de la negociación, esto no resulta contrario a la Carta Magna, pues la ausencia del dueño o representante de la negociación no es causa que impida la realización de la visita.

Las formalidades que debe revestir una visita de inspección, como la mención del nombre del visitado y que el acta que se levante se realice en presencia de dos testigos

propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, no implica una violación al citado precepto constitucional, ya que es suficiente la sola existencia de éste, para que los requisitos establecidos para las visitas domiciliarias que practique la autoridad administrativa subsistan por encima de la legislación ordinaria, aun cuando ésta guarde silencio acerca de su exigibilidad, pues ante la ausencia de requisitos en la norma específica, se encuentra el ordenamiento constitucional que sin excepción alguna consagra la garantía en favor de todos los gobernados, la cual debe ser respetada indefectiblemente por la autoridad administrativa cuando realice alguno de esos actos.

3.2.- CITATORIO A GARANTÍA DE AUDIENCIA

Del análisis del artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que, tratándose de notificaciones personales previo citatorio y si el interesado no atiende éste, encontrándose cerrado el domicilio, la notificación debe entenderse con el vecino más cercano y asentar razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación; en caso de no hacerlo así, se viola en perjuicio del gobernado la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Carta Magna.

El citatorio a garantía de audiencia debe revestir lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere en su segundo párrafo lo siguiente: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus

propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Esta norma consagra la garantía de audiencia que toda autoridad competente deberá otorgar a los gobernados ante la emisión o ejecución de los actos administrativos que tengan por finalidad el de disminuir o suprimir en definitiva la libertad, propiedades, posesiones o derechos.

Conforme al artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que dispone:

"Artículo 129.- Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

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

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

Ahora bien, se deduce que el citatorio a garantía de audiencia que requiera ser notificado deberá expresar el nombre de la persona a quien se dirige y en caso de ignorarse su nombre, se precisarán datos suficientes que permitan su identificación, esto es contra el tenedor y/o poseedor y/o propietario o representante legal, es evidente que tales datos revelan inequívocamente la identidad del sujeto a quien debe notificarse la orden mencionada, ya que sólo podrá realizarse con la persona que en el domicilio indicado se encuentre.

Conforme al lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia, se deberán señalar los datos precisos y de manera inequívoca para que la persona citada esté plenamente informada de donde se desahogará la diligencia.

De acuerdo al objeto y alcance de la diligencia, ésta deberá señalar la causa, motivo y fundamentos por las cuales se ha iniciado el procedimiento administrativo. Así como señalar al interesado el derecho que tiene para aportar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga para poder desvirtuar lo instaurado por la autoridad administrativa.

El acto de autoridad debe contener el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite, esto para tener la certeza jurídica, de que el servidor público que lo emite este facultado para ello, y así cumplir con lo establecido con el artículo 16 de nuestra máxima ley.

3.3.- DESAHOGO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA

En cuanto hace al desahogo a la garantía de audiencia, Delgadillo-Lucero aduce que es; "un medio con el que cuenta el gobernado para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, antes de la emisión del acto de afectación, este medio se integra por los siguientes elementos:

I. El derecho de audiencia, o de ser oído. Lo cual implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, razón por la cual la audiencia no debe de limitarse a la simple presencia del interesado, ni en abstracto a su derecho de ser oído,..." ¹⁰⁵

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Artículo 128, en su fracción segunda y tercera dispone:

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

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

¹⁰⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 234, México 2003.

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

En los principios de defensa, Delgadillo-Lucero señala para ofrecer y producir pruebas, lo siguiente: “La defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria; es decir, el derecho de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.

Correspondiente a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión, por ello deben de permitir al gobernado el ejercicio del derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que sean idóneas para acreditar sus razonamientos”.¹⁰⁶

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

A lo anterior, Delgadillo Gutiérrez refiere lo siguiente; “en nuestro sistema jurídico existen algunos en que la garantía de defensa no se realiza de manera previa, sino en forma a posteriori, o bien no tiene lugar su aplicación.

¹⁰⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 234, México 2003.

En el primero de los casos mencionados tenemos los relativos a la materia tributaria, a la materia de expropiación y a los casos de expulsión de extranjeros indeseables.

El segundo de los casos se presenta tratándose de actos de molestia que no sean privativos de derechos".¹⁰⁷

De lo anterior, podemos comprender que al momento que se desahogue la garantía de audiencia, en los términos del citatorio notificado al particular, la autoridad administrativa deberá dar a conocer a quien comparezca a la diligencia en forma debida, las constancias y pruebas que obren en el expediente, así como admitir y desahogar las pruebas ofrecidas. Si fuese necesario desahogar las pruebas ofrecidas, la autoridad deberá señalar día y hora para tal efecto y los alegatos vertidos en la misma versarán sobre los documentos u otras pruebas de las que el particular no tenía conocimiento de ellas, formulando lo que a su derecho convenga en los términos que establezca la ley, por lo que deberá quedar debidamente asentado en el acta que se levante al finalizar la misma audiencia.

En el supuesto de que el particular no llegase a asistir, se le tendrá por precluido su derecho y por satisfecha la misma. Solamente en actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad e infracciones de tránsito, no se desahogará la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo llevado ante la

¹⁰⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrua, sexta edición, p. 234 y 235, México 2003.

autoridad competente, sino hasta el momento procesal oportuno, siendo el medio de impugnación que dispongan las leyes de la materia.

3.4.- ETAPA DE RESOLUCIÓN

Bajo este rubro, Delgadillo-Lucero refiere sobre esta etapa del procedimiento que: "La fase de decisión se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó. Es decir, con la emisión del acto final objeto del procedimiento.

Esta decisión normalmente deberá constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad requerida, dentro de los plazos que al efecto establecen las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo".¹⁰⁸

En este orden de ideas el autor en comento sigue señalando que: "la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto del órgano administrativo, acto o contrato administrativos, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte, y en esta medida surge el deber de la Administración de que se emita la decisión correspondiente. En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el incumplimiento afecta el principio de eficacia, al grado de que para combatir la falta de decisión la ley establece la

¹⁰⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 252, México 2003.

Negativa Ficta, la Afirmativa Tácita, e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad".¹⁰⁹

En congruencia con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los preceptos normativos del Código Adjetivo de la materia, dentro de los cuales se encuentran los numerales 136 fracción III, 137 y 198 fracciones I, II y III, estableciendo que los actos y resoluciones administrativas y fiscales estén debidamente fundados y motivados.

Es de explorado derecho, que desde el punto de vista formal, la fundamentación consiste en citar con precisión en el acto de autoridad las disposiciones legales que lo sustenten, y por la motivación, las razones, causas o circunstancias especiales al caso en concreto; debiendo existir una adecuación entre las normas aplicables y los motivos considerados. Además del carácter formal, existe igualmente el aspecto material de esa garantía constitucional, que se refiere al fondo del asunto, que consiste en la correcta o incorrecta fundamentación y motivación del acto administrativo correspondiente.

En el caso de las sanciones administrativas y fiscales, el artículo 137 del Código en comento, señala que las resoluciones sancionadoras se razonen a través de manifestaciones específicas; las circunstancias de gravedad de la infracción en que se incurra; los antecedentes del infractor; las condiciones socio-económicas del infractor; la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, en su caso; y el monto del

¹⁰⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial porrúa, sexta edición, p. 252, México 2003.

beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la inobservancia de obligaciones, si lo hubiere. En este sentido, cuando la Ley señale que la cuantificación de las multas administrativas y fiscales puede variar entre un mínimo y un máximo, las autoridades competentes habrán de razonar las mencionadas circunstancias, al ejercer su arbitrio en la determinación del monto de esa sanción económica. Cabe aclarar, que cuando las sanciones administrativas o fiscales sean fijas, indican que no es necesario invocar las aludidas circunstancias, sino sólo citar los fundamentos y motivos genéricos que sustenten su aplicación.

Los requisitos de fundamentación y motivación deberán expresarse en el documento que contiene los actos administrativos y fiscales, sin que sea posible que las autoridades suplan o mejoren estas formalidades en un documento posterior, como pudiera ser el recurso administrativo de inconformidad planteado en su contra o el escrito de contestación planteado en el juicio contencioso administrativo. En otras palabras, únicamente se consideran los fundamentos y motivos mencionados por las autoridades, en el escrito respectivo, al momento de emitir o ejecutar sus actos.

Es por esto que existe la imperiosa necesidad de que las autoridades administrativas y fiscales, sobre todo de índole municipal, incrementen el cuidado y la eficiencia en el cumplimiento de la garantía constitucional, de fundamentación y motivación, habida cuenta de que los particulares al promover el recurso administrativo ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución, confirmara el acto que se impugnó por esta vía.

En otro sentido, cuando se interpone el juicio contencioso administrativo en contra del acto de molestia, se ven declarados de invalidez por adolecer de uno u otro, o ambos, como se ve en la práctica, es un porcentaje de un 80% de sentencias que declaran la invalidez de los actos administrativos impugnados; la mayoría de las ocasiones se invalidan estos actos, por no satisfacer estas formalidades constitucionales.

CAPÍTULO CUARTO. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD Y EL EFECTO DE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 132.

4.1.- CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN

Conforme a Rafael De Pina Vara, tiene como concepto de impugnación el siguiente: "Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, disposición testimonial, informe de peritos, etc., con el objeto de obtener su revocación o invalidación."¹¹⁰

La palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción y efecto del verbo *impugnare*, la cual significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra. En efecto, en el derecho, la expresión impugnación tiene un sentido muy amplio: se utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes, como ejemplo la impugnación de documentos.

"En el derecho procesal, sin embargo, se suele emplear la palabra impugnación para denominar la refutación de la validez o legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional. Sólo estos actos, y no los de las partes ni los de los terceros, son

¹¹⁰ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 315, México 1998.

objeto de impugnación procesal en sentido estricto”.¹¹¹

El acto contra el que existe inconformidad y además, le causa perjuicio al promovente, principio este último que no solamente rige la materia de los recursos, sino que deriva de los principios propios del juicio constitucional, se establece que el juicio solamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el reglamento o cualquier otro acto administrativo.

La impugnación de una norma jurídica respecto de su constitucionalidad, precisa que se materialice el supuesto previsto en la misma. Esto es, se infiere que en el juicio que se promueva contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, se puede abordar el estudio de leyes, tratados o reglamentos que se estimen inconstitucionales. De los anteriores preceptos también se infiere que esa hipótesis tendrá lugar siempre que se trate de una disposición legal que se aplicó durante el procedimiento o en el fallo o resolución que puso fin al juicio.

De lo anterior podemos decir que el medio de impugnación, es el procedimiento por el cual las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la ilegalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, solicitando una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.

¹¹¹ OVALLE Favela, José, *TEORIA GENERAL DEL PROCESO*, Editorial Harla, cuarta edición, p. 327, México 1998.

4.2.- CONCEPTO DE RECURSO

Rafael De Pina Vara define al recurso administrativo como: "Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les cause algún agravio."¹¹²

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, la definición de recurrir es: "en sentido general, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión "recurso", derivada del latín *recursus*, la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad"¹¹³.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García el recurso es: "un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten

¹¹² DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 433, México 1998.

¹¹³ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 403, México 2001.

en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos".¹¹⁴

Miguel Galindo Camacho define al recurso administrativo de la siguiente manera: "El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad".¹¹⁵

Así tenemos que éste es un derecho que el particular tiene cuando se ve afectado o vulnerado en su esfera jurídica por un acto de autoridad que considera no fue apegado a derecho, con la finalidad de retrotraer el acto administrativo al momento en que fueron violados sus derechos.

El recurso administrativo según Narciso Sánchez Gómez es: "un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. En otras palabras el recurso administrativo al concebirse como derecho subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un remedio o una protección que

¹¹⁴ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 405, México 2001.

¹¹⁵ GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial porrua, p. 280, México 1998.

el legislador le ha dado para que exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos".¹¹⁶

4.3.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

Señala el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García que: "El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la administración".¹¹⁷

Al respecto, el mismo autor define que: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dicto, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del Procedimiento Administrativo, su resolución es administrativa".¹¹⁸

El autor en comento clasifica los recursos administrativos de la misma forma que los enmarca el Código Adjetivo de la materia para el Estado de México, ya que ambos lo clasifican como recursos especiales; al recurso administrativo de inconformidad, el cual

¹¹⁶ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 408, México 2002.

¹¹⁷ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 413, México 2001.

¹¹⁸ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición. p. 408, México 2001.

se puede interponer ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismo que han dictado el acto o la resolución, y que los mismos pueden afectar o no la vía administrativa.

4.3.1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO

Como ya se había hablado en el capítulo anterior, éste es uno de los procedimientos administrativos especiales que maneja el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; en específico, en su capítulo tercero sección segunda, la cual se refiere al recurso administrativo de inconformidad de los artículos 186 al 198; para la procedencia del dicho recurso en su artículo 187 estipula lo siguiente:

“Artículo 187.- El recurso administrativo de inconformidad procede en contra de:

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

II.- Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, orden, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y

de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

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

A este respecto, el recurso administrativo de inconformidad procederá contra las violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo, que trasciendan en el sentido de las resoluciones; contra los actos administrativos que afecten los derechos de los particulares y, de los contratos, convenios y otro tipo de acuerdo de voluntades que hagan de manera unilateral las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

4.3.2.- COMPETENCIA PARA SU RESOLUCIÓN

Respecto de la competencia para resolver el recurso administrativo de inconformidad, refiere Narciso Sánchez Gómez lo siguiente: "La autoridad competente o el superior jerárquico, dictará la resolución del recurso y la notificará en un término que no excederá de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su interposición. En el ámbito municipal, será resuelto por el Síndico, el silencio de la autoridad significará que

se ha confirmado la resolución recurrida, y en tales condiciones el interesado podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, por haberse configurado la resolución negativa ficta, con dicha presunta confirmación de la decisión reclamada...”¹¹⁹

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

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

4.3.3.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

De acuerdo a este tema, Narciso Sánchez Gómez refiere que es improcedente el recurso administrativo cuando sea; “en contra de actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del gobernado; contra actos que se hayan consentido

¹¹⁹ Narciso Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 431, México 2002.

expresamente por el recurrente, o por haber transcurrido el plazo para su interposición de ese medio de defensa que es lo que se llama consentimiento tácito; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución controvertida; cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, y en los demás en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal. Dicha improcedencia dará lugar al sobreseimiento del recurso".¹²⁰

Como en todo proceso o procedimiento, existen las causales de improcedencia y sobreseimiento; las autoridades deberán examinar de oficio y a petición de la parte interesada, las siguientes causales de improcedencia y sobreseimiento que enmarca el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Es improcedente el recurso Administrativo de inconformidad en contra de los siguientes supuestos:

-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;

¹²⁰Narciso Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, p. 431, México 2002.

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

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

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

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

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

La autoridad administrativa puede invocar de oficio una causal de improcedencia que se advierta, y decretar el sobreseimiento, independientemente de que como tal puede analizarse oficiosamente de otra, cuya existencia se advierta también de manera manifiesta e indudable, por tratarse de una cuestión de orden público.

De entre todas las causales de improcedencia, no es posible elegir de manera previa y definitiva cuáles son susceptibles de dar origen al desechamiento de la demanda, pues el grado de su notoriedad para cada caso concreto, generalmente depende de las características particulares del mismo.

Es cierto, sin embargo, que puede afirmarse sin faltar a la verdad, que algunas causales dada su naturaleza y estructura normativa interna ofrecen mayores facilidades para su configuración al momento de analizar la demanda, de allí que sean frecuentes en los autos de desechamiento.

La circunstancia de que se admita una demanda por no advertirse una causal de notoria improcedencia, no impide que el Juzgador o la autoridad administrativa facultada para resolver el recurso administrativo de inconformidad, y con posterioridad a la admisión de la demanda en la audiencia constitucional, advierta una causal de improcedencia que quede plenamente demostrada de acuerdo a las probanzas y actuaciones que integran el expediente, ya que la causa de improcedencia bien pudo pasar desapercibida al momento de admitirse la demanda por no ser clara su notoriedad, de acuerdo con los elementos que en ese momento tuvo a su alcance el juzgador y, posteriormente, ya para dictarse sentencia, el referido juzgador advierta claramente la causal de improcedencia que conlleve al sobreseimiento del juicio, el que a mayor abundamiento, podrá ser examinado en cuanto a su procedencia, lo que evidencia la posibilidad legal de que las causales de improcedencia sean examinadas por el juzgador en cualquier momento de las dos instancias del recurso administrativo de inconformidad.

Las causales de Sobreseimiento que estipula el código adjetivo de la materia para el recurso administrativo de inconformidad son las siguientes:

-El recurrente se desista expresamente del recurso;

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

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

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

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

Respecto a las causales de sobreseimiento establecidas claramente observamos que éstas procederán siempre y cuando el promovente se desista del recurso interpuesto; este desistimiento es un acto unilateral de la voluntad del particular; cuando durante el procedimiento aparezca una o más causales de improcedencia previstas por la normatividad establecida y cuando el promovente fallezca durante el procedimiento; esto es, que los derechos afectados sólo constriñan al mismo.

También el citado ordenamiento legal toma como causal de sobreseimiento, cuando de autos se desprenda que la autoridad demandada haya dado cumplimiento a lo demandado por el parte del promovente.

Las condiciones de aplicación del desechamiento de plano de la demanda, pueden examinarse desde dos ángulos: por un lado, la causal de improcedencia susceptible de

invocarse, y por otro su carácter notorio y manifiesto. Como causales de improcedencia aparecen en forma enunciativa las descritas en la ley, a las cuales cabría agregar todas aquellas relacionadas con otros requisitos de procedibilidad de la acción (falta de personalidad del promovente, error en la vía intentada, actos derivados de otros consentidos, actos de particulares o actos inatacables), cuya invocación se autoriza por la última de las fracciones del precepto citado.

4.3.4.- REQUISITOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN

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

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

-El examen y valoración de las pruebas aportadas;

-La mención de las disposiciones legales que las sustenten;

-La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y

-La expresión de los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se

ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Cuando en los medios de impugnación que hagan valer los particulares se deberá estudiar todas y cada uno de los preceptos señalados, salvo que una o unas sea más que suficiente para desvirtuar la validez del acto administrativo impugnado.

Sobre el examen y valoración de las pruebas, la autoridad administrativa gozará de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, siempre que aplique las reglas de la lógica jurídica, de la sana crítica y la máxima de la experiencia, determinando el valor de las mismas unas frente a otras y fijar el resultado final de la valoración.

En la resolución deberá contener la garantía que goza el gobernado, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, el cual obliga a toda autoridad administrativa, incluyendo las jurisdiccionales a fundar y motivar sus resoluciones, por el hecho de causar molestia a los administrados. La motivación, es una declaración en la cual se dan las circunstancias de hecho y derecho que han llevado en el ánimo del Juzgador a determinar el sentido de la resolución.

En relación a la suplencia de la deficiencia de la queja, se advierte que si ésta carece de algún requisito formal la autoridad administrativa, deberá de subsanarlo, sin que con ello llegase a cambiar los hechos planteados en el recurso.

En los puntos resolutivos deberán contener los términos de la resolución ya sea en el sentido de confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, el orden lógico en el estudio de las causales de nulidad tiene que ser el siguiente: se debe analizar en primer lugar, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución reclamada u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; si dicha causal resulta fundada, ello es bastante para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, sin que deban estudiarse las siguientes. En cambio, si la misma resultara infundada, se debe entrar al estudio de la totalidad de los argumentos relativos a la omisión de requisitos formales y a vicios del procedimiento, aun cuando uno o más de esos argumentos resulten fundados; y solamente en el caso de que la totalidad de los argumentos antes precisados resultaran infundados, se entrará al estudio de las cuestiones de fondo.

Respecto de este punto, debemos saber cuales son los efectos de las sentencias, por lo que en materia administrativa son los de Sentencia Confirmatoria, Sentencia Revocatoria y Sentencia Modificatoria, las cuales de acuerdo al maestro Rafael De Pina Vara, refiere sobre las dos primeras lo siguiente:

"Sentencia Confirmatoria: Dicese de aquella emanada de un órgano de apelación,

que mantiene en todas sus partes la dictada en la instancia anterior."¹²¹

"Sentencia Revocatoria: Dicese de aquella emanada de un órgano de apelación que modifica o altera dejando parcialmente sin efecto el fallo dictado en la instancia anterior."¹²²

Respecto de la tercera, las sentencias modificatorias, son aquellas que mantienen el sentido de la resolución impugnada, pero con la variante de adicionar en uno o más aspectos que la primera resolución omitió.

4.4.- LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA 132 EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

Para poder determinar los efectos de la jurisprudencia que se cita, debemos transcribir su texto para estar en la posibilidad de determinar lo que al parecer del autor del presente trabajo, es desajustada la aplicación que se le da, al momento de resolver un juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, la cual literalmente establece:

¹²¹ DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 452, México 1998.

¹²² DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, p. 453, México 1998.

JURISPRUDENCIA 132

RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA. SU RESOLUCION SUSTITUYE AL ACTO IMPUGNADO EN LA MISMA.- Es cierto que cuando la reconsideración administrativa no se encuentra específicamente establecida en una ley o tratándose de alguna instancia prevista en ley que se promueva fuera del plazo respectivo, puede desecharse de plano por la autoridad competente; sin embargo, si tal reconsideración o instancia es sustanciada y decidida por dicha autoridad, su resolución sustituye al acto impugnado en la misma. Consiguientemente, el plazo para interponer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha de contarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación o al en que se haya tenido conocimiento de la resolución que se hubiese emitido en la aludida reconsideración o instancia, a la luz de los numerales 8° y 14 de la Constitución Federal y 59 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad.

NOTA: El artículo 59 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 49/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 9 de abril de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 51/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de abril de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 451/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de agosto de 1994, por unanimidad de tres votos.

La antigua Ley de Justicia Administrativa para el Estado de México, se sustituyó con la entrada en vigor del Código de Procedimientos Administrativos de la misma entidad federativa.

En este sentido, Galindo Camacho sostiene al respecto con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que: "La reconsideración como ejercicio del derecho de petición: No es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone no esta obligada a más que dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita".¹²³

Ahora bien, cuando la reconsideración administrativa no esta contemplada específicamente en alguna ley o reglamento para la entidad federativa regulada, en el caso en concreto se equipara la reconsideración al Recurso Administrativo de Inconformidad, contemplado en el Código adjetivo de la materia; en este sentido, la autoridad administrativa al aceptar la reconsideración o la instancia, siendo en el caso en concreto el Recurso Administrativo de Inconformidad, al momento en que el mismo sea resuelto, va a sustituir el acto administrativo que se impugnó y que originó el acto de molestia hacia el particular.

¹²³ GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial porrúa, p. 282, México 1998.

En el mismo sentido Galindo Camacho refiere que: "En situación similar a la reconsideración como ejercicio del derecho de petición se encuentra la llamada "revisión jerárquica", que consiste en la obligación y facultad que tiene el superior jerárquico de revisar el acto administrativo del inferior, no en beneficio del particular, sino del buen funcionamiento de la organización administrativa, y solamente en casos excepcionales el particular tiene derecho, fundado en la ley, de solicitar la revisión del acto administrativo que por las razones expuestas revisa el superior jerárquico".¹²⁴

Por lo anterior, al momento de dictarse la resolución del acto impugnado por la vía del Recurso Administrativo de Inconformidad, la ley señala la posibilidad que tiene el particular afectado de demandar por la vía contenciosa, la resolución proveniente del recurso administrativo de inconformidad, en esta tesitura el particular al demandar dicha resolución que le afecta su esfera jurídica, la misma no podrá ser estudiada de fondo, ya que como lo señala la jurisprudencia 132, la resolución emanada de la autoridad administrativa va a sustituir el acto administrativo que dió origen a la impugnación; por consiguiente, al momento en que el particular interponga juicio contencioso en alguna de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, éstas estudiarán el juicio y cuando al momento de emitir su resolución respecto a la impugnación del recurso administrativo de inconformidad, en el supuesto de que la misma se declare la invalidez, el Tribunal condenará a la autoridad demandada para que emita una nueva resolución para efectos, siendo esto, para que emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, sin que se pueda condenar respecto al fondo de la demanda, ya que dicha autoridad no es competente, para que se le ordene

¹²⁴ GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial porrúa, p. 282, México 1998.

a emitir un nuevo acto administrativo respecto del fondo del asunto.

Toda vez que sólo emitió la resolución del recurso administrativo de inconformidad, se deja en un estado de indefensión al particular, ya que lo anterior se transforma en un círculo vicioso, siendo esto, de que cuantas veces se demanden las resoluciones provenientes de un recurso administrativo de inconformidad, las sentencias que provengan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sólo seguirán siendo de forma, ordenándole que emita una nueva resolución que cumpla con los requisitos consagrados en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la fundamentación y motivación.

4.4.1.- SENTENCIA PARA EFECTOS

Cuando en la práctica se impugna un recurso administrativo de inconformidad, la Sala encargada de conocer el asunto al momento de emitir la resolución sólo podrá hacerlo para efectos, ya que como se mencionó, no podrá obligar a la autoridad demandada a emitir un nuevo acto administrativo que verse sobre el fondo del asunto, ya que sólo estudiará sobre las formalidades que reviste el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en virtud de que la resolución impugnada proviene de un recurso de inconformidad y la jurisprudencia materia de este trabajo señala que dicha resolución va a sustanciar el acto administrativo que dió motivo al recurso.

Nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la

especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado, en relación a ciertos actos, sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, la nulidad debe decretarse para efectos; lo anterior es así, porque cuando la violación se trata de vicios formales, la nulidad debe ser para efectos; y en la especie, si la Sala aduce que el acto impugnado carecía del requisito de motivación por insuficiente, es evidente que se trata de un vicio de carácter formal, porque si se está en el caso de declarar la nulidad de la resolución impugnada, porque se consideró que la autoridad demandada en la resolución impugnada no estableció las causas particulares, razones inmediatas y circunstancias especiales que llevaron a la mencionada Sala a determinar que el acto impugnado no revistió con esos requisitos.

Precisamente, el emitirse una sentencia de nulidad para efectos (por vicios de carácter formal y al no haberse examinado el fondo del asunto), implica que la autoridad en uso de sus atribuciones legales puede emitir una nueva resolución, pero debe ajustarse a los lineamientos expuestos en el fallo, o sea, en el caso, ejecutar de nueva cuenta el acto administrativo con lo cual se protege al particular afectado y se garantizan los principios de seguridad y certeza jurídica, ya que la autoridad administrativa no puede emitir una nueva resolución hasta que subsane los vicios formales en que incurrió.

De acuerdo a lo expresado en el artículo 17 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala:

"Artículo 17.- ...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...."

En la práctica se deja en un estado de indefensión al particular, dado que la resolución determinará y condenará a la autoridad administrativa a emitir una nueva resolución que esté debidamente fundada y motivada, siendo este proceder un círculo vicioso, ya que cuantas veces se impugne la resolución, la Sala que conozca le dará más elementos a la autoridad demandada para emitir una resolución debidamente fundada y motivada, llegando el momento en que se reconozca la validez de la misma.

4.4.2.- INAPLICACIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGE AL CÓDIGO ADJETIVO DE LA MATERIA

El Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, en su artículo 3°, refiere cuales son los principios que regirán a las autoridades administrativas al momento de emitir sus actos administrativos a los particulares, siendo éstos los siguientes y el cual a la letra dispone:

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

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

Respecto al principio de legalidad, Delgadillo Gutiérrez señala que: "El principio de legalidad objetiva, que es de carácter sustancial, constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa no es libre, sino que la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico.

Así, el principio de legalidad, como rector del procedimiento administrativo, tiene plena aplicación en cuanto éste no sólo tiende a la protección subjetiva del gobernado, en su derecho, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo".¹²⁵

De lo anterior observamos que las actuaciones de las autoridades administrativas

¹²⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porruá, segunda edición, p 274, México 2003.

deben de apegarse a la norma jurídica que las regule y así asegurar el cumplimiento estricto de la norma y de los derechos del gobernado.

Ahora y conforme a lo dispuesto en la segunda fracción refiere que los trámites serán sencillos y a toda costa evitar formulismos innecesarios, esto es, que en la práctica como se ha venido analizando al momento en que el Tribunal declara la invalidez del recurso administrativo de inconformidad, la autoridad responsable de dicho recurso no es la competente para poder emitir el acto administrativo que dió origen al recurso, por lo que en la práctica, dicha autoridad es incompetente para estudiar lo planteado en cuanto al fondo del asunto.

Respecto de la tercera fracción del ordenamiento legal en mención, Delgadillo Gutiérrez refiere de la celeridad lo siguiente: "Este principio se encuentra vinculado con el principio de oficiosidad del procedimiento, del cual nos ocuparemos más adelante, en tanto que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, para evitar retrasos; es decir, que el ejercicio de la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible.

La celeridad de los procedimientos administrativos se ha establecido, no solamente en favor de los administrados, quienes esperan obtener decisión pronta, a fin de que no se vean afectados sus derechos o intereses; sino también en beneficio de la Administración Pública, en cuanto que ésta, al lograr una decisión pronta, puede actuar de inmediato, cumpliendo así su cometido, que es la satisfacción del interés

público".¹²⁶

Por lo que refiere a la tercera fracción del artículo en comento, refiere que el proceso y el procedimiento deberán ser de manera pronta y expedita, lo que en la práctica no se lleva a cabo, por el hecho de que al momento de que se declare la invalidez de una resolución de un recurso administrativo de inconformidad, sólo será para efectos; esto es, que se emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, dando con estas prácticas una dilación en la impartición de justicia que el particular esta ávido de que se le proporcione.

En el sentido de la fracción cuarta del artículo en referencia se aduce que se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas, de lo que Delgadillo Gutiérrez señala que: "el principio de oficialidad. Independientemente de que el procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración. Así tenemos que la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente, a fin de dictar resolución".¹²⁷

Respecto al principio de eficacia Delgadillo Gutiérrez refiere: "El principio de eficacia, también denominado de economía procedimental, que es de carácter formal, se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la

¹²⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, p 272, México 2003.

¹²⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrúa, segunda edición, pp. 278 y 279, México 2003.

participación de los administrados, bajo las reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el legítimo ejercicio del poder de la Administración".¹²⁸

De lo anterior podemos decir que en este procedimiento se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado.

Respecto de la publicidad, Delgadillo-Lucero señala que: "El principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la tramitación del procedimiento que los ocupe, desde un inicio hasta sus etapas conclusivas".¹²⁹

De lo anterior podemos decir que las actuaciones deben ser públicas mientras no contravengan las disposiciones legales que lo regulan o la moral.

El principio de buena fe estriba en que la actuación administrativa, no debe actuar con artificios o artimañas, ya sea por acción u omisión que lleven al engaño o error, de ambas partes.

Por las razones antes esgrimidas, en la realidad las autoridades administrativas aunque se apeguen lo más estricto a derecho, no podrán impartir justicia por lo plasmado en la jurisprudencia 132 materia del presente trabajo, podemos observar que

¹²⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial porrua, segunda edición, p 273, México 2003.

¹²⁹ Ob. Cit. p. 277.

las autoridades administrativas en la práctica no cumplen con los principios reguladores del procedimiento administrativo, establecidos en el artículo anterior en sus fracciones I, II, III, y V, bajo la siguiente forma, ya que en la práctica, aunque las autoridades administrativas se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan la materia, se deja en un estado de indefensión al gobernado, sólo se está en un hecho de dilación en la impartición de justicia, ya que al sustanciarse el acto administrativo deja de cumplir con la sencillez que debe tener, aunado a esto, aunque se tramiten de manera pronta, no se llega al objetivo o alcances que desea el particular, sino todo lo contrario, llegar a una etapa de desesperación y por consiguiente a la desacreditación en la impartición de justicia que todo particular espera recibir.

Por lo que bajo esta tesitura debe dejarse sin efectos la jurisprudencia número 132, titulada Reconsideración Administrativa. Su resolución sustituye al acto impugnado, a la luz de que dicha jurisprudencia deja en un estado de indefensión al particular que interpuso el Recurso Administrativo de Inconformidad, toda vez que como ya se señaló, la resolución que emita la autoridad competente encargada de resolver el citado recurso, sustanciará el acto administrativo que dió origen al mismo y en consecuencia jamás se entrará al estudio del fondo del acto de molestia que se impugnó.

CONCLUSIONES

1.- En este sentido y en la práctica en particular, la autoridad administrativa competente para conocer el recurso administrativo de inconformidad, es el superior jerárquico, tratándose de autoridades estatales y el síndico procurador municipal cuando sea en su ámbito. En esta tesitura, cuando el recurso administrativo de inconformidad se interponga ante éstas, el recurso será resuelto por las mismas y conforme a la práctica cotidiana y las estadísticas, la mayor parte de los recursos que son resueltos confirman la resolución del inferior jerárquico. Más aún, cuando la resolución de un procedimiento administrativo la emite una autoridad administrativa que no tiene superior jerárquico o el mismo síndico procurador, se estaría en el absurdo de que la misma autoridad resolviera el recurso que se interpuso en contra de la misma.

2.- En situación análoga, la obligación y facultad que tiene el superior jerárquico de revisar el acto administrativo del inferior, no en beneficio del particular, sino del buen funcionamiento de la organización administrativa, y más aún, esta revisión del acto administrativo debe de tener como actitud primordial el de apegar sus actos a derecho y en este sentido salvaguardar los derechos de los gobernados que se vean afectados por el actuar de la administración pública.

3.- Ahora bien, cuando se instaura juicio contencioso administrativo en contra del recurso administrativo de inconformidad, al momento de ser resuelto, y que se declare la invalidez del acto administrativo impugnado, condenando a la autoridad sólo para efectos, esto es, para que la autoridad demandada deba emitir una nueva resolución

debidamente fundada y motivada.

4.- Esta posición estaría infringiendo lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se estaría impartiendo justicia de manera pronta y expedita hacia los particulares que se ven afectados en su esfera jurídica por el acto administrativo que se impugnó, a razón de que la autoridad que emitió la resolución del recurso administrativo de inconformidad, no tiene la competencia para emitir el acto correspondiente, ya que la jurisprudencia 132 emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, dió origen a la sustanciación del acto administrativo, que en un principio afectó y vulneró los derechos del particular.

5.- Ahora bien, conforme a lo que disponen los principios con que se rige que los trámites serán sencillos y a toda costa evitar formulismos innecesarios y como se dijo anteriormente en la práctica al momento que el Tribunal declara la invalidez del recurso administrativo de inconformidad, la autoridad responsable de dicho recurso no es la competente para poder emitir el acto administrativo que dió origen al recurso, dicha autoridad es incompetente para estudiar lo planteado en cuanto al fondo del asunto.

6.- Podemos observar que las autoridades administrativas en la práctica no cumplen con los principios reguladores del proceso y procedimiento administrativo establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que en la práctica, aunque las autoridades administrativas se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan la materia, se deja en un estado de indefensión al

gobernado, sólo se está en un hecho de dilación en la impartición de justicia, ya que al sustanciarse el acto administrativo deja de cumplir con la sencillez que debe tener; aunado a esto, aunque se tramiten de manera pronta, no se llega al objetivo o alcances que desea el particular, sino todo lo contrario, se llega a una etapa de desgaste y desesperación por la falta de una impartición de justicia directa sin tantos formulismos.

7.- Una vez formulados los puntos anteriores, se deberá dejar sin efecto la jurisprudencia 132, para que cuando se impugne un recurso administrativo de inconformidad, el Tribunal de lo Contencioso esté en la facultad de tener como autoridades demandadas a la que emitió el acto y la que resolvió el recurso de inconformidad, para que en el supuesto de que se declare la invalidez del acto administrativo, el Tribunal tenga la facultad de condenar a las autoridades y ordenar el sentido en que deberá emitir la nueva resolución, y así resolver de fondo la litis planteada, con la seguridad para los particulares, que la justicia se les imparte es de manera pronta y expedita apegada a un marco de legalidad.

8.- En este sentido el particular al impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la resolución derivada del Recurso Administrativo de Inconformidad, por considerar que la misma vulnera su esfera jurídica al no haber sido tomados en cuenta todas y cada una de las cuestiones planteadas; por consiguiente, su demanda al ser estudiada y resuelta por el Magistrado de la Sala correspondiente, no podrá entrar al fondo del asunto, siendo este el acto administrativo materia de la litis, sino que solamente estudiará y resolverá la forma de la resolución que emitió la autoridad demandada y sus puntos resolutivos versarán para que se

condene a la demandada a que emita una nueva resolución que valore los puntos planteados, y toda vez, que al haber sido sustanciado el acto administrativo, la sentencia será para los efectos de que se emita una nueva resolución, pero sin tocar el fondo del asunto, que es el acto administrativo que desde un principio infringía los derechos del perpetrante, y por consiguiente violándose el artículo 17 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que al gobernado no se le esta impartiendo justicia de manera pronta y expedita; sino solamente, se esta prolongando el juicio en el sentido de que la autoridad demandada emita una nueva resolución que cumpla con los requisitos que le ordena el Tribunal.

9.- De acuerdo con los rubros anteriores, la autoridad administrativa podrá emitir un sin número de actos administrativos, como tantas condenas le impongan las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo, lo que conlleva a formar un círculo vicioso, esto es, que la autoridad administrativa emitirá un nuevo acto administrativo tomando en cuenta las determinaciones y lineamientos impuestos en la sentencia, pero sin estudiar el fondo del asunto, por lo que, el particular demandará tantas veces como actos administrativos le vulneren su esfera jurídica.

10.- Además, se observa que la autoridad demandada y condenada al cabo del transcurso del tiempo tendrá que realizar un acto administrativo que esté apegado a derecho, esto es, como consecuencia de que tantas ocasiones se le instruyó en las sentencias de cuales ordenamientos legales afectaban los derechos del particular, es decir, se irán puliendo los errores cometidos por los órganos administrativos, sin que el particular afectado pueda salvaguardar sus derechos ante tal situación.

11.- Por consiguiente, la conclusión del presente trabajo es la siguiente: "dejar sin efectos la jurisprudencia 132 emitida por el pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para que el particular que haya optado por interponer el Recurso Administrativo de Inconformidad al acto de molestia y al momento de su resolución le sea desfavorable, esté en la posibilidad de que al momento de impugnar dicho recurso ante alguna de las Salas del Tribunal Contencioso, el Magistrado encargado de conocer la litis, esté en la posición de entrar al estudio de las cuestiones de fondo del asunto.

12.- Bajo este rubro la sentencia que dicte la Sala del Tribunal Contencioso, una vez que se haya estudiado el fondo del asunto, si es condenatoria a la autoridad demandada, el particular tenga la certeza de que se cumplirá con lo establecido en los puntos resolutivos, además de que se le está impartiendo justicia de la manera más pronta y rápida posible.

Lo anterior, para que el particular no este en un estado de incertidumbre y con la esperanza de cuando se le impartirá justicia, sin que se vea afectado por los círculos viciosos que se han llegado a procrear, por medio de una errónea interpretación de la jurisprudencia 132 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que sólo ha llevado a dejar en un estado de indefensión los derechos de los particulares al momento de impugnar la resolución del promoverte de un recurso administrativo de inconformidad que le causa molestia en su esfera jurídica.

BIBLIOGRAFIA:

a) Doctrina.

- 1.- Miguel Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México 2000,
- 2.- ALCALA-ZAMORA y Castillo, Niceto. DERECHO PROCESAL MEXICANO, Editorial Porrúa, México 1990.
- 3.- BEJARANO Sánchez, Manuel. OBLIGACIONES CIVILES, Editorial Harla-México, cuarta edición, México 1998.
- 4.- CASTREJÓN García, Gabino E., DERECHO ADMINISTRATIVO I y II, Editorial Cárdenas editor, segunda edición, México 2002.
- 5.- CASTREJÓN García, Gabino E. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas editor, primera edición, México 2001.
- 6.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, primer curso, Editorial Porrúa, sexta edición, México 2003.
- 7.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, LUCERO Espinosa, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2001.
- 8.- DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- 9.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, edición 41, México 2001.
- 10.- GALINDO Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Editorial

Porrúa, México 1998.

11.- GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo III, ediciones macchi, primera reimpresión, pp. XI-33 y XI-34. Buenos Aires, Argentina 1993.

12.- MARTINEZ Morales, Rafael I. DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Harla, volumen 3 edición 1996, México.

13.- OVALLE Favela, José. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla, cuarta edición, México 1998.

14.- PEREZ Becerril, Alonso. PRESUNCIONES TRIBUTARIAS EN EL DERECHO MEXICANO. Editorial Porrúa, edición 2001, México.

15.- Narciso Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1998.

16.- Narciso Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2002.

17.- SERRA Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, edición 2000, México.

18.- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer curso, (Doctrina, legislación y jurisprudencia). Décimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1997.

19.- TREVIÑO Garza, Adolfo. TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 1º edición, Editorial Porrúa, México 1998.

b) Legislación.

1.- CODIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Segunda edición, Editorial Cigome, México 2002.

2.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO, segunda edición, Editorial Cigome, México 2002.

3.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA, del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Primera y Segunda Época 1987-2001, segunda edición, Editorial Cigome, México 2002.

5.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

c) Otras fuentes

1.- COMPENDIO DE LEGISLACION Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA, segunda edición, Editorial Cigome, México 2002.

2.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (IUS 2003)

3.- MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, septiembre de 2002.