



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE LA  
ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL  
PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL  
REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA  
PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**JAVIER MELCHOR GONZÁLEZ**

**ASESOR:**

**LIC. BLANCA LAURA RIVERO BANDA**

**JUNIO 2007**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

**Agradezco en primer lugar a Dios, sin el cual indudablemente nada sería posible. A mis padres y mis hermanas que son orgullo e inspiración de mi vida y a quienes les dedico el presente trabajo, el cual respresenta el esfuerzo conjunto de nuestra familia.**

**A mis amigos y amigas, quienes forjaron mi conducta y pensamiento: Franciso, Gonzálo, Magda, Isla, Jose Luis, Daniel, Cesar, Armando, Mariana, Max, Carlos, Lucio, Israel, Victor, Eva, Ricardo, Armando, Tere, Cony, Oscar, Sergio, Ana, Eva, Elizabeth, etc.**

**A mis profesores, ejemplo de sabiduría y constancia, los cuales nunca se cansaron de tenderme la mano y que sin ellos indublammente mi vida sería diferente.**

**Agradezco profundamente a la Lic. Blanca Laura Rivero Banda, por haberme guiado como alumno en la materia del Juicio de Amparo y que sin escatimar esfuerzo alguno me asesoró en la presente tesis.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de Mexico, cuna de hombres y mujeres libres y pensantes, de corazón muchas gracias.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

1. Antecedentes.	2
1.1. Época colonial.	2
1.2. Época de independización.	5
1.3. Época independiente.	7
1.4. Época revolucionaria.	11
2. Conceptos generales.	12
2.1. Reglamento administrativo.	12
2.2. Tipos de reglamentos.	14
2.3. Facultad reglamentaria.	19
2.4. Figuras afines; ley, decreto, circular, acuerdo y manuales de organización.	27
2.5. Diferencias entre ley y reglamento.	31

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **FUNDAMENTO LEGAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

2.1. Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	34
2.2. Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Federal.	37
2.3. Artículos 32 fracción V y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	38
2.4. Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	43
2.5. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.	44
2.6. Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.	47

2.7. Características y elementos del acto administrativo.	48
2.8. Procedimiento administrativo, principios y clasificación.	61

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **LA ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1. Garantía de seguridad jurídica.	71
3.2. Las formalidades esenciales del procedimiento.	79
3.3. Constitución, constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.	80
3.4. El procedimiento administrativo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.	81
3.5. El procedimiento administrativo de acuerdo al Reglamento de Verificación Administrativo para el Distrito Federal.	86
3.6. Contradicción entre la ley y reglamento.	91
3.7. Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.	97

### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE LA ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

4.1. Recurso de inconformidad.	101
4.1.1. Procedencia y término.	102
4.1.2. Trámite.	102
4.1.3. Suspensión.	104
4.2. Juicio de nulidad.	105
4.2.1. Procedencia y término.	106
4.2.2. Trámite.	108

4.2.3. Suspensión.	111
4.3. Juicio de amparo.	112
4.3.1. Principios rectores del juicio de amparo.	114
4.3.2. Principio de la existencia de un agravio personal y directo.	121
4.3.3 Procedencia del juicio de amparo ante la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de verificación.	124
Conclusiones	127
Fuentes consultadas	130

## INTRODUCCIÓN

Una de las funciones del Estado es la ejecutiva o administrativa, misma que se encuentra a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por los Gobernadores de los Estados y en el caso del Distrito Federal por el Jefe de Gobierno, tienen como facultad inalienable ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, a través de los acuerdos, decretos y sobre todo de los reglamentos.

No obstante ello la administración pública entendiéndose como el conjunto de órganos del Estado, que dependen directamente o indirectamente del titular del ejecutivo, han encontrado en los reglamentos administrativos un instrumento cómodo y eficaz para aplicar la ley; desafortunadamente dicha facultad reglamentaria es usada indiscriminadamente, ya que al redactar tales disposiciones se contraviene la ley de la cual emana e inclusive se llegan a emitir reglamentos sin la preexistencia de la ley que debe regularse, aunado a que algunos reglamentos disponen cuestiones totalmente diferentes a las que estipula la ley de la cual emana o en su defecto regulan instituciones que no se encuentran contempladas en la ley, motivo por el que en el presente trabajo de investigación me propongo a demostrar la ilegalidad e inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de verificación.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecinueve de febrero del año dos mil cuatro, regula el procedimiento administrativo de verificación, el cual denota de inconstitucional y por ende constituye la hipótesis a comprobar en el presente trabajo de tesis, al contravenir la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efecto de acreditar la hipótesis establecida en el presente trabajo, el mismo se compone de cuatro capítulos, en el primer capítulo trataremos a

manera de antecedente la facultad reglamentaria del titular del poder ejecutivo, por lo que nos remontaremos al estudio de la Constitución Española también conocida como Constitución de Cádiz hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente hasta este momento, asimismo, en dicho capítulo se aludirá a las instituciones jurídicas que se relacionan con el reglamento.

En el segundo capítulo, se realiza un extenso estudio a diversos ordenamientos jurídicos vigentes de índole federal y local donde se desprende la facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; también se realiza un estudio minucioso del acto y procedimiento administrativo de verificación donde se permite que las ordenes de visita de verificación (primer acto de autoridad en el procedimiento administrativo de verificación) se dirijan al propietario, poseedor e inclusive al ocupante del inmueble verificado.

En el tercer capítulo, se indica claramente cuales son las formalidades esenciales que se deben de respetar en todo procedimiento administrativo, las cuales al ser incumplidas sin duda causa incertidumbre al gobernado, ya que es de explorado derecho que todo acto de autoridad debe ser dirigido a persona cierta y concreta.

También se hace un profundo estudio del procedimiento administrativo de verificación regulado en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el cual resulta ser tanto ilegal como inconstitucional, ya que entre otras cosas establece que la primer diligencia puede llevarse hasta con una persona diferente al visitado lo que indudablemente contraviene las formalidades esenciales del procedimiento.

En esta tesitura, si bien es cierto que en el procedimiento administrativo de verificación no se encuentra regulada la figura jurídica del emplazamiento, no obstante ello la notificación del primer acto en el procedimiento debe ser de forma personalísima y no con cualquier persona que se encuentre en el

establecimiento donde se llevará a cabo la diligencia, no siendo suficiente lo anterior, los servidores públicos facultados para la verificación administrativa han adoptado la incorrecta costumbre de llevar a cabo la visita de verificación por el exterior del inmueble, lo cual genera total desventaja del particular para con la autoridad administrativa, ya que el gobernado conocerá del procedimiento administrativo incoado en su contra hasta que se le notifique la resolución o en su defecto hasta que se ejecute la misma, a través de la imposición de los sellos de clausura, violentando con ello la garantía de audiencia consagrada celosamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior, en el presente trabajo se acredita la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de verificación establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, al contravenir las formalidades esenciales que se deben respetar en todo procedimiento, por lo que para acreditar dichas circunstancias se utilizaron entre otros métodos: el deductivo, inductivo e histórico,

Ante la ilegalidad e inconstitucionalidad de los actos administrativos es necesario contar con medios de impugnación a favor de los gobernados, que al verse agraviados por un acto de autoridad en su esfera jurídica de derechos, necesitan contar con medios de defensa adecuados, por lo que en el cuarto y último capítulo de la presente investigación se culmina con el estudio del recurso de inconformidad, juicio de nulidad y el juicio de amparo, los cuales en su conjunto constituyen las herramientas que el Estado ha conferido a favor de los gobernados para enfrentarse tanto a los actos ilegales e inconstitucionales.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

Para efecto de tener una mejor comprensión del objeto de la presente tesis que consiste en demostrar tanto la ilegalidad como la inconstitucionalidad del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, resulta necesario remontarnos al bosquejo histórico de la facultad reglamentaria y escudriñar desde que fecha se le reconoció tal prerrogativa al Poder Ejecutivo, de igual manera en este capítulo se hará mención de los conceptos generales afines a dicha facultad por ser necesarios para una mejor comprensión del tema.

#### **1. Antecedentes.**

La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal establecida a su favor de acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se erigió como una atribución exclusiva del Ejecutivo, teniendo como finalidad reglamentar, pormenorizar, concretar y especificar las leyes que expide el Poder Legislativo, por lo que el antecedente de la facultad reglamentaria es amplia y substancial, razón por la que en los siguientes apartados se realizará una semblanza histórica de dicha facultad.

##### **1.1. Época colonial.**

**La Constitución Española** también conocida como **Constitución de Cádiz**, fue jurada y promulgada por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de ese año, misma que estuvo en vigor poco tiempo ya que el virrey Francisco Javier Venegas la suspendió, persona que recibió dicho nombramiento un día antes de que el padre de la patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, diera el grito de

independencia; siendo restablecida la precitada Constitución por el virrey Félix María Calleja, sólo en algunas de sus partes.

Al volver el absolutismo a España con el rey Fernando VII desconoció la labor de las Cortes de Cádiz y por decreto del 14 de mayo de 1814 las dejó sin efectos, pero una vez que triunfaron los liberales españoles, el virrey Juan Ruiz de Apodaca se vio obligado a jurarla el 31 de mayo de 1820, teniendo vigencia hasta la consumación de la independencia a través del acta de independencia del 28 de septiembre de 1821.

La Constitución Española tiene como antecedente e influencia la ideología liberal de la Revolución Francesa que imperaba en ese momento, ya que los juristas españoles copiaron diversas instituciones del constitucionalismo francés, entre las que se encuentra la **potestad o facultad reglamentaria**; por lo que la Constitución de Cádiz es la primera legislación que contempló los primeros indicios de la división tripartita de las funciones del Estado, es decir, la ejecutiva, legislativa y judicial, al facultar a las Cortes como hacedores de las leyes, al rey para ejecutarlas y a los Tribunales para aplicarlas en los conflictos de causas civiles y criminales, tal y como se desprende de los preceptos 15, 16 y 17 del ordenamiento antes citado que a continuación se transcriben:

*“Artículo 15.- La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey.*

*Artículo 16.-La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey.*

*Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> La Constitución Española de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo en 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812.

La Constitución de Cádiz, a pesar de que tuvo una vida jurídica corta y con muchos tropiezos por los problemas sociales no sólo en nuestra naciente nación sino en la propia España, constituye el antecedente directo de la facultad reglamentaria a cargo del rey, ejecutada en la Nueva España por el Virrey, ya que desde que inició el virreinato en la Nueva España con Don Antonio de Mendoza, quien llegó a Veracruz el 15 de octubre de 1535 en su calidad de representante del rey, tenía la facultad de expedir ordenanzas de buen gobierno, existiendo como única limitante el sometimiento al Consejo de Indias.

La Constitución Española estableció la monarquía constitucional dejando atrás el Estado absolutista, teniendo el rey la categoría y trato de majestad católica, a quien se le asignó y reconoció la facultad exclusiva de expedir los reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la mejor ejecución de las leyes, tal y como se desprende de los preceptos 170 y 171 de dicha Constitución Española y que a continuación me permito transcribir:

*“Art. 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se conduce a la conservación del orden público en lo interior, y en la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes.*

*Art. 171. Además de las prerrogativas que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:*

*Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.”*

Como puede observarse la Constitución en comento tuvo gran

influencia en la organización política y jurídica de la primera Constitución Federal Mexicana de 1824, en específico en la facultad reglamentaria, la cual es materia de nuestro estudio, por su parte el Licenciado José Barragán Barragán, al expresarse sobre la primera Constitución Mexicana en la Enciclopedia Jurídica Mexicana manifiesta lo siguiente: *“En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones y facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora cambio por el de presidente”* <sup>2</sup>

## 1.2. Época de la independización.

En esta etapa de gran importancia para nuestra historia nacional, que data del 15 de septiembre de 1810 al 27 de septiembre de 1921, lapso en el que se emitieron diversos documentos, tanto por los integrantes de las fuerzas insurgentes como de las realistas, siendo el más importante la **Constitución de Apatzingan**, mejor conocida como los **Sentimientos de la Nación** de José María Morelos y Pavón, y en menor grado como Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedida por el Congreso de Chilpancingo y sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

Dicha Constitución a pesar de que se trató de un ordenamiento que jamás tuvo vigencia por los acontecimientos históricos constituye el primer documento donde se reconoció a un gobierno propio, dejando atrás el vasallaje con España, de igual forma se estableció la división tripartita de la función del Estado, a través de las autoridades integradas por el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, donde la facultad ejecutiva estaba a cargo del Supremo Gobierno integrado por tres personas con jerarquía semejante, es decir, un órgano colegiado que entre sus funciones se encontraba la de hacer que se observaran los

---

<sup>2</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José, [Enciclopedia Jurídica Mexicana](#), Porrúa, México, 2002, p. 507.

reglamentos de policía; por su parte el Supremo Congreso Mexicano, entre sus facultades estaba la de aprobar los reglamentos, tal y como se desprende de las siguientes transcripciones:

*“Capítulo VIII.*

*De las atribuciones del supremo congreso*

*Al supremo congreso pertenece exclusivamente:*

*Art. 118. Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.*

*Capítulo XII*

*De la autoridad del supremo gobierno*

*Al supremo gobierno toca privativamente:*

*Art. 165. Hacer que se observen los reglamentos de policía....”<sup>3</sup>*

De lo anterior se aprecia que la reglamentación de las leyes estaba a cargo del Supremo Congreso y únicamente lo que se refiere a la observancia de los reglamentos de policía se atribuyó al Supremo Gobierno, por lo que se advierte que la facultad reglamentaria no le fue reconocida plenamente al Poder Ejecutivo, sino que se le atribuyó al Legislativo denominado Supremo Congreso; cabe mencionar que atendiendo a lo estipulado por la propia Constitución aludida, el reglamento era tanto material como formalmente legislativo, contrariamente a lo que sucede en nuestros días, no obstante lo anterior, dicha norma nunca tuvo vigencia pero es de suma importancia su alusión porque constituye el primer documento nacional proveniente del movimiento e ideología independentista que nos dio patria.

---

<sup>3</sup> Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814

### 1.3. Época independiente.

El **Acta Constitutiva** de fecha 31 de enero del año 1824, emitida por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, misma que actuó como ordenamiento unificador del pacto político de los Estados integrantes y que fue respetada y obedecida por los gobiernos y autoridades que participaron en dicho Congreso, constituye sin lugar a dudas el antecedente de la primera Constitución Federal Mexicana, siendo que el acta constitutiva a pesar de componerse de escasos 36 artículos, en su precepto 16 estableció como atribución del Poder Ejecutivo, la de ejecutar las leyes, tal y como se desprende de la transcripción que enseguida se realiza;

*“PODER EJECUTIVO.*

*ARTÍCULO 16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la constitución, son las siguientes:*

*1. **Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener la independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.***<sup>4</sup>

El 4 de octubre de 1824, la historia de México vio nacer a la vida jurídica la primera **Constitución Federal Mexicana** y que insoslayablemente constituye el antecedente directo y formal de las Instituciones Jurídicas de nuestro naciente Estado Mexicano, expedida por el Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, legislación suprema en la que se dejó claro la división tripartita de la función Estatal, consistente en la legislativa, ejecutiva y judicial, quedando el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, depositado en una persona bajo la denominación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, se reguló por primera vez la figura del

---

<sup>4</sup> Acta Constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824.

Vicepresidente, ambos con una duración de 4 años.

Es necesario mencionar que esta Constitución tiene muchos matices y parecidos con la norma fundamental de los Estados Unidos de Norte América, circunstancia que es criticada por algunos estudiosos de la historia del Derecho Mexicano, al exponer que dicha legislación es una copia de la Constitución norteamericana de 1787, aseveración que se encuentra corroborada con los comentarios del recién finado Maestro Ignacio Burgoa, al expresar: *“La implantación de la vicepresidencia fue un ominoso desacierto en que inconsulta y desaprensivamente incurrieron los constituyentes de 24 por el afán de imitar extralógicamente las instituciones norteamericanas,... En un ambiente de ambiciones políticas para asumir el cargo presidencial, de luchas personalistas por el poder, de facciones que pretendían conservar sus privilegios o de destruir las prerrogativas clasistas, la vicepresidencia era la mejor posición constitucional para que su titular fuese el ariete que produjera la anarquía en la función ejecutiva y el obstáculo infranqueable para su normal y progresivo ejercicio”*<sup>5</sup>

En nuestra primer Constitución Federal Mexicana, se adoptó como forma de gobierno la República, Representativa, Popular Federal, facultando al titular del ejecutivo para la expedición de los reglamentos, decretos y ordenes, tal y como lo establecen las fracciones II y III del artículo 110 de la Constitución Mexicana en comento y que se transcriben a continuación:

*“ARTÍCULO 110. Las atribuciones del presidente son las siguientes:*

*...*

*II. Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales.*

*III. Poner en ejecución de las leyes y decretos dirigidos a conservar la*

---

<sup>5</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Séptima Edición, Porrúa, México, 2005, pp. 749 y 750.

*integridad de la federación, ...”<sup>6</sup>*

Asimismo, en el artículo 118 de la Constitución en comento, manifiesta que todos los reglamentos, decretos y ordenes del presidente deberán ir firmados por el Secretario del despacho, esto es, se contempló en esta primer ley suprema la figura jurídica del refrendo, sin el cual dichas disposiciones no podían ser obedecidas, por lo que se concluye que el primer ordenamiento Constitucional Mexicano, cobijó la facultad reglamentaria a favor del titular del Ejecutivo.

**Las bases constitucionales** de tendencia conservadora expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835, reconocía y fortalecía la división tripartita del poder estatal, recayendo en el Congreso de la Nación el Poder Legislativo, el Presidente era responsable del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial estaba a cargo de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Jueces.

La **Constitución Centralista** o mejor conocida en nuestra historia nacional como **las Siete Leyes** del 30 de diciembre de 1836, reguló la existencia del Supremo Poder Conservador depositado en cinco personas, poder diverso al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no obstante la innovación de un cuarto Poder, al Presidente de la República se le reconoció en dichas Bases Constitucionales la atribución para emitir reglamentos, tal y como se desprende de la transcripción del artículo 17 de la Cuarta Ley.

*“Son atribuciones del Presidente de la República:*

*1º. Dar sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos, y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la constitución y leyes, y de acuerdo con el consejo, los*

---

<sup>6</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824.

*reglamentos para el cumplimiento de éstas.”<sup>7</sup>*

Por lo que se concluye que a pesar de que tal ordenamiento era de tinte centralista, la facultad reglamentaria fue reconocida a favor del titular del Poder Ejecutivo, al igual que en la Constitución liberal del 4 de octubre de 1924.

El 12 de junio de 1843, se emitieron las **Bases Orgánicas de la República Mexicana** también conocida como la **segunda Constitución Centralista** emitida por la junta nacional legislativa, normatividad de la que se desprende que el Supremo Poder Ejecutivo se depositó en un Magistrado llamado Presidente de la República, siendo que en su precepto 87 fracción IV de la norma en cita, estableció que el Presidente debía expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes.

Es necesario señalar por su importancia histórica y actual que el dispositivo antes mencionado, disponía claramente que los reglamentos no debieran de modificar ni alterar la ley que debía regular.

**La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857**, ordenamiento máximo del Estado mexicano, fue expedida bajo las ideas liberales imperantes en el momento, jurada por el Presidente Ignacio Comonfort, en su calidad de Presidente sustituto de la República Mexicana, de la que se desprende en su canon 85 del ordenamiento mencionado, que la primer facultad y obligación del Presidente era promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, de la que se advierte que a pesar de que el legislador omitió asentar la palabra reglamento, la facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República Mexicana era reconocida a través de la interpretación teleológica de dicho precepto.

---

<sup>7</sup> Cuarta Ley del artículo 17 de la Constitución Centralista de 1836.

#### 1.4. Época revolucionaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, entró en vigor el 1 de mayo de ese año, ley suprema y vigente en nuestro sistema jurídico mexicano, donde se advierte la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, redactándose de la misma forma que en la Constitución que antecede, con la única diferencia de que no se encuentra regulada en el artículo 85 sino en el precepto 89, al expresar textualmente lo siguiente:

*“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

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

Como conclusión personal advierto que desde la primer norma fundamental de nuestro país hasta las Bases Orgánicas de la República Mexicana de fecha 12 de junio de 1843, la facultad reglamentaria a favor del presidente esta reconocida textualmente en los diferentes ordenamientos que rigieron al Estado mexicano, pero tanto las Constituciones de 1857 y 1917 establecieron el siguiente texto “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, no obstante ello, a pesar de que en tales normas supremas no se establezca expresamente la facultad de expedir reglamentos, es indudable que a través de una interpretación teleológica, el Presidente cuenta con dicha prerrogativa a su favor, ya que no existe antecedente registrado donde se sostenga que la voluntad del legislador sea diferente.

## 2. Conceptos Generales.

Los conceptos generales a los que nos referiremos a continuación consisten en el reglamento administrativo, tipos de reglamentos, ley, decreto, circular, acuerdo, manuales de organización, para efecto de precisar las diferencias y similitudes.

### 2.1. Reglamento administrativo.

El diccionario de la Real Academia Española, define al reglamento como una “Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.”<sup>8</sup>

Para la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la palabra reglamento etimológicamente proviene de: “reglar y éste, a su vez del latín regular. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedido por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa”<sup>9</sup>

El Maestro Fraga al hablar del reglamento ofrece el siguiente concepto: *“El reglamento es una norma jurídica o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”*<sup>10</sup>

El reglamento al igual que la ley es una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo, ordenamientos que presentan las mismas características intrínsecas ya que al ser **generales** su aplicación es para todas las personas sin distinción alguna y su ejecución recae en aquellos individuos que actualicen la hipótesis normativa; por su parte es **abstracto** ya que por

<sup>8</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Tomo II, Vigésima Segunda Edición, Espasa-Calpe, España, 2001, p. 1993.

<sup>9</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuadragésima Edición, Porrúa y UNAM, México, 2002, p. 313.

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Cuadragésima primera Edición, Porrúa. México. 2002, p. 104

ningún motivo regula situaciones concretas o individualizadas y es **obligatoria** porque sus disposiciones deben de cumplirse inclusive en contra de la voluntad del particular.

Atendiendo a su naturaleza intrínseca el reglamento se identifica con el acto legislativo al ser ambos una norma jurídica de carácter abstracto, impersonal y obligatorio que crea, transmite, modifica, reconoce o extingue situaciones jurídicas generales.

Ahora bien, atendiendo al órgano que emite el reglamento se identifica con el acto administrativo ya que dichos actos los produce el titular del Poder Ejecutivo o por algún órgano que lo compone, esto es, el reglamento desde el punto de vista material es legislativo y desde el punto de vista formal es ejecutivo.

El reglamento administrativo es una norma jurídica, rango que adquiere al ser fuente del derecho administrativo y contar con las características de la ley, al producir efectos jurídicos generales, abstractos y obligatorios con la salvedad de que su existencia, validez y sustento nace de la Ley de la cual emana.

El reglamento administrativo es unilateral toda vez que para su nacimiento sólo requiere de la voluntad del poder del Estado por conducto del titular del ejecutivo, sin ser necesario consultar a las personas en las cuales pudiera recaer para su observancia.

El reglamento tiene su fuente y su justificación en la ley y por ningún motivo se puede considerar que el reglamento tiene como finalidad completar, mejorar, corregir o en su caso subsanar las omisiones o lagunas de la ley, ya que la función principal del reglamento es **desarrollar y prever disposiciones** que ayuden a aplicar las leyes en los casos especiales y así contar con

normas jurídicas apegadas a la realidad social, que sean base para la creación de normas jurídicas particulares.

Por último, es necesario cuestionar porque sí el reglamento tiene las mismas consecuencias que la ley, entonces cómo es que lo emite un poder diferente al legislativo; al respecto es necesario mencionar que si bien por regla general la función legislativa, ejecutiva y judicial del Estado se llevan a cabo por órganos diferentes, la excepción a la regla de la división de la función del Estado se desprende única y exclusivamente de la propia Constitución, ya que la facultad de expedir los reglamentos de acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución esta a cargo del Ejecutivo Federal y no del legislativo, razón por la cual el reglamento es intrínsecamente legislativo y formalmente ejecutivo.

## **2.2. Tipos de reglamentos.**

La teoría administrativa trata de explicar los diferentes tipos de reglamentos adoptando un sin fin de posturas o criterios, para una mejor comprensión a continuación nos referiremos a los más usuales:

**Reglamento de organización**, se caracterizan porque establece la organización de un órgano, dependencia o entidad ya que se derivan de una ley orgánica.

**Reglamentos heterónomos**, son aquellos que se desprenden de una ley reglamentaria, teniendo como naturaleza o espíritu la subordinación, sin contrariar, exceder o desvirtuar las disposiciones de la ley de la cual emana, contrariando al reglamento autónomo.

**Reglamentos autónomos** son aquellos donde su existencia no deriva de alguna ley, sino que se desprenden directamente de la Constitución la que

prevé su existencia como los reglamentos de policía y buen gobierno, el maestro Luís Humberto Delgadillo Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, expresa lo siguiente: “el párrafo quinto del artículo 27 de la carta magna faculta al Ejecutivo Federal a reglamentar sin necesidad de la existencia de una ley previa, lo concerniente a la extracción de subsuelo, su utilización, para establecer zonas vedadas; y que en la fracción XVI del precepto 73 de la Constitución establece la facultad reglamentaria en materia sanitaria”<sup>11</sup>

Por su parte el maestro Ríos Vázquez Adolfo, manifiesta que a pesar de que los reglamentos autónomos se encuentran regulados en diversa legislaciones extranjeras, en nuestro país no tienen existencia legal y por ende legitimación jurídica al expresar lo siguiente: *“debemos adelantar que los llamados reglamentos autónomos ni tienen existencia legal ni legitimación jurídica en el derecho mexicano, y sí existen en algunas legislaciones extranjeras.”*<sup>12</sup>

Cuando las personas tienen la necesidad de buscar la autorregulación, aparecen los **reglamentos particulares** teniendo su fundamento en el **principio de la voluntad de las partes**, con efectos única y exclusivamente a los integrantes de la asociación, agrupación, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, y sólo podrá surtir efectos en el exterior cuando la ley lo reconozca con esas consecuencias, por lo que sólo obliga a los individuos que integran el grupo.

**El reglamento de autoridad** es aquel emitido por los órganos del Estado y que de acuerdo a la doctrina nacional y extranjera, dicho acto jurídico está reservado para el Ejecutivo, no obstante ello en nuestro derecho mexicano se encuentran facultados para su emisión los demás poderes, es decir, el Legislativo y el Judicial, siendo obligatorio y ejecutivo.

---

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Elementos del Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición, Limusa, México, 2004. p. 76.

<sup>12</sup> RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo, La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional, Editorial Jus, México, 1991. P. 14

En el Poder Ejecutivo Federal, cada Secretaría y Departamento realiza el proyecto del Reglamento Interno de su ramo y al Presidente de la República le corresponde expedirlo y ordenar su publicación, tal y como lo establece el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: *“En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma en que los titulares serán suplidos en sus ausencias.”*

En el Poder Legislativo cada cámara formula y emite su propio Reglamento Interior, siendo la propia Constitución quien les concede dicha facultad, pero el Reglamento debe de tener como antecedente la ley respectiva.

En el Poder Judicial Federal la Ley Orgánica de Poder Judicial Federal, asigna la facultad reglamentaria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la doctrina sobre todo la extranjera, hace alusión al **reglamento de necesidad**, llamado así por las circunstancias materiales en que se encuentre el país, como la guerra, terremotos, plaga, etc., Sobre dicho asunto el maestro Rafael Martínez realiza la siguiente crítica: *“No es posible aceptar esta categoría de reglamentos en nuestro derecho patrio, puesto que el sistema jurídico mexicano permite realizar un adecuado reparto de funciones y competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo, y en caso urgente y grave la constitución prevé de manera exacta las soluciones y de ningún modo se presenta el reglamento de necesidad”*<sup>13</sup>.

No obstante lo asentado por el maestro, otra parte de la doctrina mexicana acepta la existencia del reglamento necesidad denominados

---

<sup>13</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael., Derecho Administrativo 1º y 2º curso, Quinta Edición, Oxford, México. 2004, p. 149.

decretos-ley o leyes necesidad, reguladas en los artículos 29 y 131 párrafo segundo de la Constitución Federal.

Inclusive la Constitución establece como una **facultad extraordinaria** del Ejecutivo la expedición de leyes de emergencia, cuando se actualice cualquiera de las hipótesis establecidas en el artículo 29, esto es, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública etc., por lo que el Presidente de acuerdo con los Secretarios del Estado, el Procurador General de la República con aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo o parte del país las garantías individuales por un tiempo limitado a través de prevenciones generales; por su parte el párrafo segundo del artículo 131 de nuestro ordenamiento máximo establece que **el Congreso de la Unión podrá reconocer facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal**, para disminuir o suprimir cuotas de exportación e importación, para crear, restringir o prohibir las importaciones o exportaciones, es decir, en el presidente recae la responsabilidad de regular el comercio exterior mexicano, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, facultades extraordinarias que además de los artículos anteriores se encuentran reconocidas expresamente en el artículo 49 de la Constitución:

*“ARTÍCULO 49. EL Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, **salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión**, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ninguno otro caso, salvo lo dispuesto en el **segundo párrafo del artículo 131**, se otorgarán facultades para legislar.”*

Por último, el precepto 73 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las que se encuentra expedir las Leyes de Salubridad General de la República y en su fracción XVI regula que en el caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas el departamento de salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las **medidas preventivas indispensables**.

Es conveniente hacer alusión a la forma en como el maestro Rafael Morales, realiza una peculiar clasificación de las facultades extraordinarias señaladas con antelación.

- a) El Poder Legislativo delega parte de su competencia al ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de **decreto delegado** (es el caso del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Federal);
- b) La Constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar una situación de urgencia o gravedad. En estos casos, se trata de **decreto de necesidad**. (art. 29)
- c) Debido a una situación jurídico política irregular (producto de una revolución, asonata, golpe de Estado, revuelta, etc.) el jefe del Ejecutivo debe emitir legislación mediante decretos.
- d) Respecto a las medidas que puede tomar el consejo de salubridad general, basadas en la fracción XVI del art. 73 de la Constitución, se trata de reglamentos cuando van a ser sancionados por el Presidente de la República.

En resumen, el reglamento necesidad como su nombre lo indica se justifica en casos urgentes, mismo que se encuentra debidamente regulado en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sólo en los casos antes citados dicho reglamento inicia su vida jurídica sin la preexistencia de la ley a la cual debe regular, pero indudablemente tal circunstancia es la excepción a la regla general.

### **2. 3. Facultad reglamentaria.**

Tal y como se manifestó en el primer capítulo de este trabajo de investigación, históricamente la facultad reglamentaria fue una actividad exclusiva del monarca o rey absoluto, luego en la mayoría de los Estados que comenzaron a retomar las ideas de la teoría de la división de los poderes, al titular del ejecutivo llamado presidente se le reconoció de nueva cuenta dicha facultad ancestral.

En la historia del Estado Mexicano las leyes máximas de la República como por ejemplo el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 en su artículo 16; la Constitución de fecha 4 de octubre de 1824 artículo 110; leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1936 Ley 4 artículo 17, establecían claramente la facultad expresa del Presidente de la República para expedir reglamentos.

En las dos últimas constituciones de 1857 y la vigente de 1917 ambas con idéntico contenido establecen lo siguiente: *“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo** en la esfera administrativa a su exacta observancia.”*, transcripción de la que se advierte la omisión de la palabra reglamento, pero no obstante ello quedó inmaculada la facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República.

El maestro Fraga manifiesta que *“de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden tres*

obligaciones del Presidente de la República, la primera consiste en **promulgar** las leyes que expida el Congreso de la Unión; la segunda de **ejecutar** las leyes y la tercera **proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia**<sup>14</sup> conjetura que es respalda por la siguiente jurisprudencia:

**“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.** El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: **a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.** Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. **El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo;** participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto **ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.** Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. Pag. 109.

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, Séptima Época, Tercera Parte, Jurisprudencia, Página: 49.

Según el Maestro Fraga y la jurisprudencia citada con antelación coinciden en que proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia es el fundamento para que el ejecutivo a través de disposiciones generales como el reglamento cumplan con la ejecución de las leyes, esto es, al expedir el legislativo leyes ordinarias y ser éstas generales, indudablemente no puede ser aplicadas a casos concretos; pero a través de los reglamentos, las disposiciones son más específicas dando pauta a una mejor regulación, transparencia, desarrollo, control y agilidad en la aplicación de la ley, ya que el reglamento cumple con la función importantísima de establecer de manera pormenorizada los diversos supuesto legales marcados en la ley.

No pasa desapercibido que parte de la doctrina mexicana sostiene que el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, establece dos obligaciones y no tres como lo argumenta el maestro Fraga, siendo la primera promulgar la ley y la segunda ejecutar la ley proveyendo a la exacta observancia, entre los que se encuentran los Doctrinarios Felipe Tena Ramírez, Manlio F. Casarin León, entre otros, quienes sostienen que la facultad reglamentaria se encuentra subsumida en la ejecución de la ley.

En este sentido la ejecución de la ley es la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la norma que se desprende de la actividad legislativa, facultad que se encuentra establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que establece: *“artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo** en la esfera administrativa a su exacta observación”* y que según el maestro Felipe Tena Ramírez, de dicha fracción sólo se desprenden dos atribuciones y no tres como lo afirma el maestro Fraga, al respecto por su trascendencia significativa me permito transcribir la postura de los diversos doctrinarios en comento.

Dice el maestro Gabino Fraga:

*“El sentido gramatical de la palabra ‘proveer’ es la de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.”*

16

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez explica lo siguiente:

*“Como se ve, es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se advierte que el comentarista mencionado (se refiere a Gabino Fraga) tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de que ‘proveer en la esfera administrativa’ es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras dos de promulgar y ejecutar. Sin embargo, rigurosamente no es así por que la Constitución no emplea el **infinitivo ‘proveer’** sino el **gerundio ‘proveyendo’**. Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma, en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente, una forma adverbial. Tal y como esta redacta la fracción I del 89 ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”*

*El rigor gramatical conduce a negar que en la expresión transcrita estén contenidas dos facultades diferentes y con ello se echan por tierra los esfuerzos que se han desarrollado para desentrañar de las palabras finales del precepto el fundamento de la facultad reglamentaria.”<sup>17</sup>*

Asimismo, el Doctrinario Olivera, se suma al criterio de los maestros Tena Ramírez y Manlio F. Casarin León, al manifestar lo siguiente *“De lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria se encuentra*

<sup>16</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 201.

<sup>17</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésimo Tercera Edición. Porrúa. México, 2000, p. 466

*comprendida de la ejecución de las leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza del Poder Ejecutivo; esta implícita en el mismo. Igual consideración debe de hacerse en las otras identidades con facultad reglamentaria”<sup>18</sup>*

Una de las ventajas que se le atribuye a la facultad Reglamentaria consiste en que el titular del Poder Ejecutivo para expedir, modificar, derogar o abrogar los reglamentos, no tiene que seguir el complicado proceso de creación de la ley; contrariamente a ello el ejecutivo de forma pronta puede emitir las normas acordes a la realidad social.

Las desventajas de la facultad reglamentaria a favor del Ejecutivo, consisten en que existe tanta facilidad y flexibilidad para producir reglamentos, que pueden ser utilizados para beneficiar a un grupo determinado o inclusive para perjudicarlo por cuestiones sociales, económicas o políticas.

No obstante lo manifestado en el párrafo anterior, es necesario anotar que a pesar de los efectos semejantes tanto de la ley y del reglamento, la forma de producción son totalmente diferentes ya que para la creación, modificación, derogación y abrogación de la ley se tiene que seguir un procedimiento exhaustivo por parte de los legisladores y que por su conducto se expresa la voluntad de los ciudadanos.

Para la creación del reglamento es necesario la existencia de una ley a la cual se debe reglamentar, siendo que su creación, modificación, abrogación o derogación es sencilla, ya que para su validez únicamente se requiere del refrendo y su publicación, sin que para ello sea necesario que se siga todo el procedimiento de creación de leyes, por lo que el reglamento al ser emitido por la autoridad administrativa, dicho ordenamiento no puede ser resultado de la voluntad popular.

---

<sup>18</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición, Porrúa, México, p. 135.

A mayor concreción, mientras que en la creación de la ley convergen una infinidad de ideas y pensares, lo que tiene como resultado la existencia incluso de tesis opuestas y en algunas ocasiones se llega al extremo de agotar los razonamientos más extravagantes; por su parte el reglamento nace a la vida jurídica con las ideas y conocimiento de unos cuantos servidores públicos, quienes en algunos casos omiten discutir en lo más mínimo la norma jurídica, lo que da pauta a que se encuentren repletos de errores e incongruencias.

Ahora bien, el hecho de que el ejecutivo tenga la facultad de reglamentar la ley, por ningún motivo quiere decir que el aparato legislativo únicamente debe realizar leyes marco y con ello dejarle la carga regulatoria a la administración, pues si bien la facultad reglamentaria está a favor del Presidente, éste únicamente se encarga de proveer a la exacta observancia de la ley que emane del Congreso y de ninguna manera el reglamento puede tener como finalidad completar la ley, ni mucho menos establecer nuevas instituciones o figuras jurídicas, pues de ser así estaría en contra del espíritu reglamentario y en este sentido dicha disposición reglamentaria sería inconstitucional.

Es necesario hacer alusión si el ejercicio de la facultad reglamentaria a cargo del ejecutivo es obligatorio o no. Sobre el tema el reconocido jurista Gabino Fraga, expresa que tal facultad se actualiza cuando el Ejecutivo cree conveniente su realización, en este sentido se transcribe lo siguiente: *“Siendo esto así, debe de afirmarse que el ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el ejecutivo cree oportuno realizarlo”*<sup>19</sup>

La facultad reglamentaria se ejercita atendiendo a dos principios fundamentales que dan la pauta de creación de la norma reglamentaria, por un

---

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 111

lado encontramos **el principio de preferencia o primacía de la Ley** que en términos generales consiste en que el reglamento por ningún motivo puede estar en contra o modificar la ley; por otro lado se encuentra el **principio de reserva de la ley**, que consiste en que existen algunas materias que sólo pueden ser reguladas por la ley formal y nunca por el reglamento.

Por último, es necesario cuestionar si dicha facultad reglamentaria además de desarrollar y pormenorizar minuciosamente la ley, también tiene la posibilidad de crear los organismos, dependencias o entidades para que realicen dicha actividad; al respecto se tiene como respuesta que el ejecutivo también cuenta con dicha atribución, ya que de no ser así se le estaría coartando la posibilidad al ejecutivo de contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de la ley, por lo que es necesario que cuente con los órganos competentes para que realicen dicho fin, sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia que continuación se transcribe:

*“REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar*

*los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.<sup>20</sup>*

Asimismo, no se debe de pasar por alto que de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, la cual es utilizada ampliamente por el Ejecutivo, tan es así que la mayoría de las leyes que produce la función legislativa es producto de las iniciativas o proyectos de ley que propone el Presidente en uso de su facultad constitucional.

En resumen, la facultad reglamentaria no sólo se justifica en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, sino también en los artículos 92 y 107 fracción VIII de la Ley suprema, que a la letra dicen: *“artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deben de estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.” “artículo 107 fracción VIII. Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales y locales, tratados internacionales, reglamentos administrativos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidas por los gobernadores de los estados o por el jefe del Distrito Federal”, de la anterior transcripción se advierte que es indudable que de los tres preceptos antes citados se desprende la facultad reglamentaria a favor del titular del Ejecutivo.*

Históricamente al titular del Ejecutivo se le ha reconocido la facultad de expedir reglamentos, no obstante de que en la Constitución actual no se regule textualmente dicha atribución en el artículo 89 fracción I de la Ley suprema, sin embargo dicho artículo da la pauta para que el Presidente ejecute las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera

---

<sup>20</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Jurisprudencia. P. 390.

administrativa a su exacta observancia, ya que si bien no se encuentra asentado gramaticalmente en la norma suprema que el Presidente deba expedir los reglamentos, tampoco existen indicios que el legislador haya tenido la voluntad de quitarle dicha prerrogativa, máxime que en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente estarán firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, por lo que es indudable que la facultad reglamentaria es facultad exclusiva del titular del Ejecutivo.

#### **2.4. Figuras a fines: ley, decreto, circular, acuerdo y manuales de organización.**

Dentro de las normas jurídicas de carácter general, la ley es la norma jurídica más importante después de la Constitución como fuente no sólo del derecho administrativo, sino de todo el derecho; la ley desde el punto de vista de su creación es tanto formal como materialmente legislativa y tiene como característica que es general, abstracta y coercitiva.

***Ley.** “Del latin lex que según la opinión más generalizada, se deriva del vocablo legere que significa “que se lee”. Algunos autores derivan lex de ligare haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes”<sup>21</sup>*

La ley es una disposición de naturaleza superior y es la expresión de la soberanía popular, por lo que no está ligada o condicionada por otras disposiciones con excepción de la Constitución de la cual emana, asimismo, de acuerdo al principio de reserva de la ley, a dicho ordenamiento le corresponde en exclusiva regular las garantías individuales, los tipos penales, la imposición de las penas, contribuciones, etc.

---

<sup>21</sup> Enciclopedia Jurídica mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 921

**“Decreto.** *“(del laté decretum) Decisión de un gobernante o de una autoridad, de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio que tenga competencia.”*<sup>22</sup>

El decreto es la decisión unilateral de los órganos del Estado, donde se refiere a una o varias situaciones jurídicas concretas que van dirigidas a los gobernados con la salvedad que para su eficaz cumplimiento se requiere de su publicación.

El decreto tiene tres acepciones. 1.- Acto del Poder Ejecutivo referente el modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública. 2. Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter atribuido en las leyes. 3.- Resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite.

A mayor concreción, existen tres clases de decretos que son los administrativos, legislativos y los judiciales; en el caso que nos ocupa nos importa hacer el estudio de los decretos administrativos, no obstante ello para dejar claro la diferencia que existe entre estos, haremos referencia también a los decretos legislativos y judiciales.

Respecto a los decretos legislativos, el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesta que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, así como los procedimientos o las actividades administrativas de las cámaras, como por ejemplo los decretos donde se aprueba el presupuesto ejercido, el uso de una condecoración, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero al Jefe de Estado, etc., es conveniente mencionar que para la creación, modificación, extinción o creación de los decretos, el procedimiento es similar al de la creación de las leyes.

---

<sup>22</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. P. 1371.

En el ámbito judicial, los decretos son las decisiones que se toman en las diversas etapas del proceso, previo a la emisión de una sentencia que ponga fin a una controversia, el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles define de la siguiente forma al decreto. *“Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de tramite...”*.

**Los decretos** emitidos por el Ejecutivo constituyen un acto administrativo, lo cuales deben de ser refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, para su validez y cumplimiento, como por ejemplo está la expropiación, la afectación o la desincorporación de un bien del patrimonio nacional, la creación de un ente paraestatal, etc. Dichos decretos desde el punto de vista de su origen, es materialmente y formalmente administrativo.

**Las circulares** son actos administrativos a través de los cuales los órganos estatales superiores dan instrucciones a sus subordinados jerárquicos, bien sobre el régimen interior de las unidades administrativas, sobre su funcionamiento en relación con el público o bien para aclarar el sentido de sus disposiciones jurídicas, constituyendo en este último caso criterios generales aplicables a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones a los gobernados, sino únicamente deberes para los subalternos de quien lo emitió.

En este sentido, la circular de ninguna manera puede ir en contra de las normas jurídicas establecidas, ya que sólo es un instrumento interno que tiene como finalidad facilitar o guiar las actividades administrativas y en el caso de que la circular estuviera en contra de la legislación no existe obligación alguna de cumplirla.

Las características de las circulares son las siguientes:

1. Es un acto administrativo.
2. Es de carácter interno.
3. Deben ser emitidas de conformidad con la ley y los reglamentos.
4. Su fundamento no es la facultad reglamentaria sino la potestad jerárquica.

El **acuerdo** constituye la decisión plasmada por escrito donde el superior jerárquico le informa al inferior sobre la postura o determinación de un asunto o materia en particular, por lo que este último tiene que obedecer o aplicar dicha decisión o criterio.

El **Acuerdo administrativo** tiene dos connotaciones, una en sentido amplio y otro estricto:

- a) En sentido amplio, es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria:
- b) En sentido estricto, puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituyen el acto mediante el cual el titular de un órgano de jerarquía conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior.

En otras palabras, el acuerdo es la decisión última tomada por el superior jerárquico y que trasmite a sus inferiores con la finalidad de que sea asumida o en su defecto que sea base y sustento para la actuación de estos últimos.

## Diferencias entre la ley y el decreto

### ➤ Ley.

1. Regula situaciones jurídicas generales y abstractas.
2. No depende del decreto.
3. Es un acto legislativo.

### ➤ Decreto.

1. Regula situaciones jurídicas concretas.
2. Esta supeditado a la ley y el reglamento.
3. Es un acto administrativo y/o legislativo.

Los **manuales de organización** son el conjunto de disposiciones que tienen como objeto servir de guía tanto a los funcionarios públicos como a los particulares, respecto de las atribuciones y funciones de la estructura orgánica de una entidad o dependencia, es decir, es el instrumento donde se delimita las funciones de cada uno de los órganos de la dependencia para efecto de establecer la competencia de cada uno de ellos y así evitar duplicidad de funciones.

## **2.5. Diferencia entre la ley y reglamento.**

No obstante que la ley y el reglamento tienen algunas semejanzas en cuanto a sus características por ser generales y abstractas existen grandes diferencias que van desde su forma de creación hasta su finalidad última, ya que la formación de la ley se desprende de la función legislativa como representante de la voluntad del pueblo, por ser éste titular de la soberanía nacional y de quien emana todo poder público, el cual ejerce dicha potestad a través del poder legislativo, siendo por ello la ley un acto legislativo tanto formal como material, por otra parte el reglamento se desprende de la

actividad ejecutiva o administrativa, emitido al tenor de lo estipulado por la ley de la cual emana, teniendo como finalidad aplicar al caso concreto la ley.

El reglamento está supeditado a la existencia de la ley, en el momento de que la ley se abroga el reglamento tiene la misma suerte, siendo que entre la ley y el reglamento no lo separa alguna otra disposición; la Ley por su parte se desprende directamente de la Constitución.

El reglamento por esencia jamás se desprenderá directamente de la ley suprema, asimismo, a pesar de la dificultad que pudiera haber en la aplicación de la ley, ésta puede existir aún sin el reglamento, pero este último por ningún motivo puede tener vida jurídica sin la previa existencia de la ley a reglamentar y en el caso de que así sucediera dicha creación normativa sería inconstitucional.

Cabe aclarar que una más de las limitantes del reglamento son aquellas materias que la propia Constitución establece a la ley, por lo tanto en algunas materias específicas la ley es norma reguladora, circunstancia que se conoce como “principio de la reserva de la ley” ya que el órgano legislativo es el único facultado para dicha tarea, por lo que enseguida se enlistan las diferencias más significativas entre dichas normas.

➤ **LEY.**

1. La ley es de jerarquía superior al reglamento.
2. Es producto de la actividad legislativa.
3. Tiene plena validez sin la necesidad de la existencia del reglamento.
4. La ley es obligatoria a pesar de que el reglamento se derogue o abrogue.
5. De acuerdo al principio de reserva de la ley, ésta tiene regulaciones exclusivas.

6. Es formal y materialmente legislativa.

➤ **REGLAMENTO**

1. Es producto de la facultad del Poder Ejecutivo.
2. Como regla general, para su validez tiene que tener la preexistencia de la ley.
3. Deja de existir en la vida jurídica cuando la ley se abroga.
4. Únicamente puede regular lo establecido en la ley de la que se desprende y de ninguna forma puede involucrar o establecer cuestiones diferentes.
5. Es de rango inferior a la ley y está subordinada a ésta;
6. Es materialmente legislativo ya que crea actos jurídicos generales, pero formalmente administrativo por ser producto del Ejecutivo;
7. Para ser obedecido debe llevar la firma del secretario del ramo competente.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **FUNDAMENTO LEGAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **2.1. Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Uno de los elementos del acto administrativo es el sujeto, entendiéndose éste como el órgano u órganos que integran el Estado, mismo que debe ser investido de competencia, concibiéndose como el poder o atribución legal que se le encomienda a una unidad de la administración pública para realizar y ejecutar en su caso, una situación concreta, por lo que una vez que el órgano de la administración es dotado de competencia, la misma tiene que ser ejercida insoslayablemente y sin excusa alguna.

Si la competencia surge de la Constitución, será competencia constitucional y si proviene de una ley secundaria, será competencia legal la cual se desprende de la voluntad del legislador; no obstante ello, a pesar de que la producción de la función legislativa como una atribución del Estado es basta, no es suficiente para regular todas y cada una de las diversas hipótesis y necesidades sociales, por lo que la propia Constitución reconoce en su artículo 89 fracción I, la facultad del Ejecutivo Federal para mejor proveer en la esfera administrativa en el cumplimiento de las leyes.

Desde el inicio de la presente investigación se mencionó que la primera legislación reguladora del Estado mexicano reconoció a favor del Presidente la facultad reglamentaria, circunstancia que se encuentra respaldada no por la incapacidad regulatoria del legislador, sino porque el Ejecutivo es quien tiene mayor contacto con la sociedad por ser el abastecedor directo del servicio público, por ende su perspectiva de la realidad y necesidad social es mayor; en este sentido la autoridad administrativa en su calidad de ejecutora de la ley,

puede respaldarse de todos aquellos medios necesarios para su debida aplicación, motivo por el cual el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del Ejecutivo está facultado para proveer lo necesario para la exacta aplicación de la ley.

A mayor concreción, si bien el Poder Legislativo como representante de la sociedad es el encargado directo de recoger las inquietudes, malestares y necesidades sociales, con la finalidad de traducirlos en disposiciones generales y abstractas que garanticen el orden público y el bienestar social, también lo es que el creador de las leyes se encuentra imposibilitado de regular normas precisas y acordes a las necesidades cada vez más variantes de la sociedad, por lo que se le concede al titular del Ejecutivo, la atribución de hacer uso de los medios necesarios para cumplir con éxito y eficacia la norma formal, a través de otras disposiciones, generales y abstractas llamados reglamentos administrativos.

Es pertinente mencionar que dentro de la facultad reglamentaria también se contempla la creación de las autoridades que coadyuven y hagan posible la exacta observancia de la ley, sin más límites que lo que marca ésta, lo cual es lógico y necesario, pues tal y como ya se manifestó, el legislador se encuentra imposibilitado en la mayoría de las ocasiones de regular a la perfección la realidad social, por lo que la Ley máxima le entregó al titular del Ejecutivo como herramienta invaluable la posibilidad, no sólo de crear normas abstractas y generales que materialmente son legislativas y formalmente ejecutivas, sino la de crear a las autoridades que ejercerán las facultades concedidas por el orden jurídico.

Nuestra Ley suprema contempla de manera general y precisa cuáles son las funciones de los poderes de la unión; en el caso del Poder Ejecutivo le reserva a su titular en los artículos 89 fracción I, 92 y 107 fracción VIII, inciso a), de la Constitución, la facultad de emitir los reglamentos, toda vez que el

primer numeral citado manifiesta que el Presidente ejecutará las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; el segundo precepto expresa que los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del ramo para ser obedecidos; y el tercer numeral establece que la Suprema Corte de la Nación conocerá del recurso de revisión cuando subsista el problema de constitucionalidad en los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por último, y encaminándonos al objeto de estudio del presente trabajo, en el artículo 122 apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de los decretos, acuerdos y por supuesto de los reglamentos, por lo que se concluye que dicha facultad está reconocida constitucionalmente a favor del Ejecutivo local, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

*“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo*

...

**BASE SEGUNDA.-** *Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:*

...

**II.** *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:*

...

*b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...”*

## **2.2. Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, normatividad que regula la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, así como las atribuciones y facultades de las Dependencias y Entidades; en el caso que nos ocupa dicha disposición al ser ley reglamentaria del precepto 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece claramente que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente deberán para su validez y observancia, estar firmados por el Secretario de la competencia; ahora bien el artículo 12 de la Ley de referencia, reconoce a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos para realizar de acuerdo a su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes, al respecto me permito transcribir lo siguiente:

*“Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República”.*

No obstante el artículo transcrito, la facultad para la expedición de los reglamentos administrativos es a favor del Presidente de la República, máxime que se trata de una facultad constitucional la cual no puede ser delegada a un órgano u órganos de la administración.

### **2.3. Artículo 32, fracción V y artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

Previo al estudio del ordenamiento que nos ocupa, es necesario señalar, a manera de antecedente que el entonces Departamento del Distrito Federal de ser parte integrante de la Administración Pública Federal pasó a formar la Administración Pública del Distrito Federal, en atención a las reformas que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 25 de noviembre de 1993, fecha en la que inició una serie de cambios tendientes a reconocer y dotar de ciertos niveles de autonomía al poder público de la capital del país llamado Distrito Federal, órgano que fue contemplado y regulado en diversas leyes entre las que se encuentra la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903, donde se dividió al Distrito en 13 municipalidades que estaban a cargo de ayuntamientos de elección popular directa; el 13 de abril de 1917 el Ejecutivo Federal expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual mantuvo las disposiciones del Decreto del 16 de diciembre de 1899, relativo a la división de la Entidad.

En el mes de agosto de 1928 a propuesta del General Álvaro Obregón se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, con la finalidad de suprimir el régimen municipal, reconociendo para ello la existencia de 13 Delegaciones; para dicho fin se expidió el 31 de diciembre de 1928 la primera Ley Orgánica del Departamento Distrito Federal, misma que fue abrogada al publicarse la Ley Orgánica del Gobierno Federal de 1941, donde se reguló 11 once Delegaciones y la Ciudad de México; por último en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, ya no se contempló a la ciudad de México pero estableció la existencia de 16 Delegaciones las cuales siguen existiendo en la actualidad.

El 26 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, tal y como lo establece el artículo 122, inciso a), fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que ha dado lugar a muchas críticas por parte de los estudiosos de la materia, ya que en la década de los noventa del siglo pasado se dio mucho auge a la autonomía del Distrito Federal, al dejar de ser un Departamento dependiente de la Administración Pública Federal, para tomar los matices y el lugar que le corresponde al erigirse como un Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El gobierno local del Distrito Federal, por fin se encontró bajo la tutela de la teoría de la división de poderes, ya que el poder ejecutivo es presidido por el Jefe de Gobierno el cual fue elegido por primera vez mediante elección popular, libre y secreta el 6 de julio de 1997; el poder legislativo se encuentra a cargo de la Asamblea de Representantes ahora denominada Asamblea Legislativa y, el poder judicial, se ejerce por conducto del Tribunal Superior de Justicia; no obstante lo anterior y sin dejar de reconocer el gran avance democrático a favor de los habitantes del Distrito Federal, se debe procurar que en un futuro no muy lejano se dote al Distrito Federal de una Constitución local propia, la cual deberá ser auspiciada por la voluntad popular de la mayoría de los habitantes del Distrito Federal, ya que no es permisible que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, derecho que inalienablemente le corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal por conducto de sus representantes que son los diputados locales de la Asamblea Legislativa.

Es conveniente mencionar que mediante decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1988, se creó el **Órgano de Representación Ciudadana**, mismo que funcionó hasta 1994, teniendo como facultades dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de

policía y buen gobierno, por lo que dicho órgano de representación ciudadana en su periodo corto de vida emitió diversos reglamentos entre los que se encuentran el Reglamento de Guías de Turistas, Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, Reglamento para el Servicio de Limpia para el Distrito Federal entre otros, de lo que se desprende que las normas antes citadas son tanto material y formalmente legislativas, pero en el año de 1993 se convirtió en un verdadero creador de normas encargado de la función legislativa en el Distrito Federal, aclarando que el Congreso de la Unión únicamente puede intervenir en los casos que no estén reservados a la Asamblea Legislativa, teniendo por ende únicamente una facultad residual.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como ya fue precisado con antelación, se publicó el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, emitido por el Congreso de la Unión mediante su facultad constitucional que se encuentra establecida en el artículo 122, inciso a), fracción II; Estatuto de Gobierno que intenta hacer las veces de Constitución del Distrito Federal, por lo que evidentemente tiene un matiz sui generis ya que otorga facultades tanto a los poderes federales, como a los órganos locales concretamente al ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, motivo por el que evidentemente cada órgano tiene reconocida diversas facultades aplicables al Distrito Federal, entre las que se encuentra la famosa facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República, únicamente respecto a los decretos y leyes que expida el Congreso de la Unión, tal y como se advierte del artículo 32, fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que enseguida se transcribe:

*“ARTICULO 32.- Corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

*V.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que*

*se han expedido por el Congreso de la Unión.”*

Por su parte el Ejecutivo local a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de sus diversas facultades se encuentra la de expedir reglamentos, tal y como se desprende del canon 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establece lo siguiente:

*“ARTICULO 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno son las siguientes:*

*I. ...*

*II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.”*

De lo visto con antelación se advierte que en el Distrito Federal tanto el Poder Ejecutivo Federal como local tienen la facultad para emitir disposiciones de carácter general y abstracta, con la diferencia de que el Ejecutivo Federal ejecutará las leyes que expida el Congreso de la Unión y el Ejecutivo local las leyes que se desprendan de la Asamblea Legislativa, por lo que el Gobierno del Distrito Federal al ser la entidad donde se encuentran asentados los poderes de la unión, el nivel federal y local interactúan para la aplicación y ejecución del ordenamiento jurídico, con plena diferencia de sus facultades propias marcadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es conveniente mencionar que de la lectura del artículo 90 del ordenamiento que se estudia en este capítulo, se menciona que los reglamentos, decretos y acuerdos que emita el Jefe de Gobierno, deberán ser refrendados por el Secretario que le corresponda según la materia, pero llama la atención que omite mencionar que dicho refrendo es condición para su validez y observancia.

Los doctrinarios y juristas reconocidos argumentan que el Distrito Federal es un Estado más de la República Mexicana, incluso el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 2 reconoce al Distrito Federal como Estado, al preceptuar lo siguiente:

*“Artículo 2º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”*

Es conveniente mencionar de nueva cuenta que dicho Estatuto de Gobierno no fue expedido por la Asamblea de Distrito Federal, sino por el Congreso de la Unión quien reconoció al Distrito Federal como un Estado de la República Mexicana.

Finalmente concluyo expresando mi postura de que el Distrito Federal, es una Entidad Federativa, que goza de todos los elementos necesarios para considerarse como tal, toda vez que actualmente cuenta con los órganos locales necesarios para erigirse como Estado, al tener un territorio determinado, población y un gobierno integrado por el Ejecutivo local que está a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Legislativo ejercido a través de la Asamblea legislativa y el Judicial que recae en el Tribunal Superior de Justicia.

El Distrito Federal tiene personalidad jurídica propia y capacidad presupuestaria autónoma, por lo que es necesario que el Congreso de la Unión legisle para que se derogue la fracción II, del inciso a), del artículo 122 de la Constitución Política Federal, y así los ciudadanos del Distrito Federal

estén en posibilidad de producir por conducto de sus representantes la Constitución Local tan anhelada.

#### **2.4 Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de diciembre de 1998, decreto que fue emitido por la Primer Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La anterior normatividad regula la estructura orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, donde se establece que el Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, electo mediante sufragio libre, secreto y directo, además reconoce a éste en su artículo 14 la facultad de ejecutar las leyes y decretos que expide la Asamblea Legislativa proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se desprendió del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se reconoce la facultad reglamentaria a favor del titular del Ejecutivo local, tal y como se desprende de la siguiente transcripción:

*“Artículo 14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.*

*El Jefe de Gobierno podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y*

*vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República.*

*Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.”*

## **2.5 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del mismo año, ordenamiento que fue una de las tareas más urgentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, toda vez de que estaba próxima la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de los actos y procedimientos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, actuaciones del Ministerio Público, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, notariado, justicia cívica, actuaciones de la Contraloría General y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es de aplicación supletoria a las disposiciones que reglamentan a la Administración Pública del Distrito Federal, ya que aún no existe una disposición uniforme que sistematice toda la actividad administrativa, motivo por el que concurren diversas disposiciones que regulan la administración pública, por lo que la ley en estudio es de aplicación supletoria a la ley específica o concreta, es decir,

en aquellos casos en que la norma especial no señale con claridad el procedimiento a seguir, entonces la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se aplicará como norma supletoria.

A pesar de que la ley objeto de estudio en este numeral es de aplicación supletoria a las diversas leyes que regulan los actos y procedimientos de la Administración Pública, cuando se trate del recurso de inconformidad, de visitas de verificación, el procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, declaraciones y registro de manifestaciones de los particulares, deberá aplicarse en primera instancia la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por lo tanto no actuará como ley de aplicación supletoria, tal y como se advierte del artículo 4 del ordenamiento en mención, mismo que se transcribe textualmente:

*“Artículo 4.- **La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en lo siguiente:** en lo relativo al **recurso de Inconformidad** previsto en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; en lo que respecta a las **Visitas de Verificación**, las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento; y en lo referente al **procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, así como a las declaraciones y registros previstos en el artículo 35** de esta Ley.*

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

De la lectura de dicho precepto se advierte que en lo relativo a las visitas de verificación, estará sujeta a lo que disponga tanto la presente ley como el reglamento que se expida para tal efecto, asimismo, la visita de verificación que es parte del procedimiento administrativo se encuentra regulado en el capítulo VIII de dicha normatividad, concretamente de los artículos 97 al 105, de los que se advierte entre otras cosas que la autoridad competente en el Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrá llevar a cabo visitas de verificación, actuación que es parte integrante del procedimiento administrativo dentro del cual se deberán respetar las formalidades esenciales del procedimiento, establecidas primeramente en la Constitución, en la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

El procedimiento administrativa de verificación atendiendo a la ley objeto de estudio inicia mediante la orden escrita que contendrá la firma autógrafa de la autoridad competente, donde deberá especificar el lugar o zona a verificar, el objeto y alcance de la visita, así como las disposiciones legales que la funden; la visita se podrá atender con el propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento a verificar **previo citatorio de la persona buscada**, quien estará obligado a permitir el acceso y dar las facilidades al verificador comisionado en la respectiva actuación.

El verificador actuante deberá identificarse con credencial vigente con fotografía, debiendo entregar a la persona con quien atiende la diligencia la orden de visita y la carta de derechos y obligaciones; acto continuo se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos, manifestándole a la persona que atendió la diligencia que puede formular observaciones y ofrecer pruebas en ese momento o bien por escrito dentro del término de cinco días contados a partir del día siguiente de la diligencia.

El procedimiento administrativo de verificación establecido en la ley en comento, es regulado en dicha norma jurídica de forma incompleta y general, ya que únicamente se refiere a los requisitos que deben contener la orden y acta de visita de verificación, lo que hace imprescindible su reglamento, no obstante ello dicha ley sienta las bases en tal procedimiento como es el respeto irrestricto a las formalidades esenciales que se encuentran reguladas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el Reglamento de Verificación Administrativa para Distrito Federal.

## **2.6. Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.**

Esta norma al igual que la ley comparten las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, la cual tiene como objeto reglamentar la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El procedimiento administrativo de verificación establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, constituye uno de los objetos de la presente tesis ya que me propongo a comprobar su inconstitucionalidad por contravenir las formalidades esenciales de los procedimientos que son tramitados en forma de juicio.

El Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, fue publicado el 19 de febrero del año 2004, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Jefe de Gobierno en el Distrito Federal con fundamento en los artículos 122, apartado C, Base Segunda, Fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 67 fracción II y artículo 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y los artículos 1, 3, 4, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El Reglamento de Verificación para el Distrito Federal, se compone de 60 artículos, los cuales regulan el procedimiento administrativo de verificación; concretamente el artículo 26 del mismo ordenamiento establece los requisitos que debe de contener la orden de visita de verificación, acto con el cual se da inicio al procedimiento administrativo; el artículo 31 de la norma en cita se refiere a los requisitos del acta de visita de verificación; el artículo 33 hace alusión al citatorio por instructivo, actos que desde ahora advierto que resultan contrarios a las formalidades esenciales de todo procedimiento y que por ende vician el procedimiento administrativo de verificación en el Distrito Federal, tal y como quedará acreditado plenamente en este trabajo de investigación.

## **2.7. Características y elementos del acto administrativo.**

Al igual que en la mayoría de los conceptos jurídicos, no existe un criterio uniforme en la doctrina sobre el concepto del acto administrativo, por lo que previo a la adopción de algún concepto es necesario especificar las características del acto administrativo, que concretamente es la unilateralidad, la presunción de validez, ejecutividad y la producción de efectos jurídicos subjetivos.

Es unilateral, ya que de lo contrario estaríamos ante la presencia de un acto convencional, pues para su nacimiento no es necesario el acuerdo o la voluntad de la persona o personas a las cuales se dirige, por tratarse precisamente de un acto de autoridad, máxime que para la expedición de los actos administrativos no interviene la voluntad del titular del órgano del Estado que lo emite, toda vez que dicho acto administrativo se produce o debe producirse al actualizarse la hipótesis normativa marcada en el orden jurídico.

El acto administrativo tiene la presunción de validez por que el propio legislador le concedió tal carácter, lo que quiere decir, que el acto administrativo por el sólo hecho de nacer a la vida jurídica es válido y en el

caso de que este viciado, el afectado deberá solicitar la nulidad del acto administrativo ante la instancia correspondiente, ya que al nacer el acto administrativo a la vida jurídica a pesar de que carezca de algún elemento o requisito de validez, se presumirá válido y ejecutable, ya que en el caso de que se omita impugnar el acto administrativo ilegal causaría firmeza y por ende sería susceptible de ejecutarse, al respecto es conveniente hacer alusión a la siguiente tesis jurisprudencial:

**“PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. CORRESPONDE A LOS PARTICULARES DEMOSTRAR LA INCORRECTA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS MISMOS.** *Mientras no sea la violación formal a las garantías de seguridad jurídica aquella cuestión impugnada por los particulares (omisión total de fundamentación y motivación) sino precisamente, la incorrecta precisión de tales condiciones; conocido substancialmente el acto de molestia, **la defensa de los intereses jurídicos de los gobernados, ha de dirigirse a desvirtuar la presunción de validez que caracteriza el acto administrativo, a través de la argumentación jurídica suficiente que lleva el órgano de control constitucional a decretar la falta de conformidad existente, entre los presupuestos del acto de autoridad y las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso en lo concreto; de tal manera que, la carga procesal de los quejosos consistirá, simplemente, en desvirtuar tales aseveraciones, aportando en juicio todos aquellos elementos que por su valor y alcance, demuestre lo contrario. Así, a menos que un acto administrativo, adolezca de algún vicio manifiesto y evidente, la característica de presunción de validez lo beneficiará para tenersele dictado conforme a Derecho, es decir, se acepta, por principio, que reúne todas las condiciones y elementos indispensables para producir efectos jurídicos, circunstancias que responden a una innegable***

*necesidad de índole práctico pues, de no existir tal presunción, toda la actividad administrativa sería inicialmente objetable, obstaculizándose con ello el cumplimiento de las finalidades públicas encomendadas a los órganos encargados de vigilar, en sus respectivos ámbitos, la exacta observancia de la leyes”.<sup>1</sup>*

La característica de ejecutivo o ejecutividad consiste en que el acto administrativo produce todos sus efectos jurídicos sin necesidad de una autorización previa o posterior a su emisión, en razón de que la propia ley autoriza a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, lo cual no se debe de confundir con la **ejecutoriedad** que se refiere a que la propia autoridad administrativa ejecute los efectos y alcances del acto administrativo sin necesidad de acudir a otra autoridad; referente a la cuestión en comento el Dr. Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, manifestó en su libro intitulado Elementos del Derecho Administrativo lo siguiente:

*“La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior. Por su parte, la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.”<sup>2</sup>*

Tiene efectos jurídicos subjetivos ya que su alcance es individual y concreto, es decir, únicamente afecta o beneficia a quien va dirigido y no a otra persona, contrariamente a lo que sucede con la ley o el reglamento que tienen el carácter de general o abstracto. Cabe mencionar que algunos autores de Derecho Administrativo, sostienen que el acto administrativo causa

---

<sup>1</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de fecha veintitrés de agosto de mil novecientos ochenta y ocho en el Juicio de Amparo directo 1263/88.

<sup>2</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. Op.Cit.. p. 235.

ejecutoria desde su emisión, entre los que se encuentra el Maestro Miguel Acosta Romero.

Al respecto creemos que propiamente no es una característica fija o estática del acto administrativo el hecho de que cause ejecutoria al momento de emitirse, ya que todos los actos administrativos ya sea mediante un recurso interno, juicio de nulidad e inclusive el Juicio de amparo son impugnables, no obstante ello las excepciones confirman la regla, toda vez que son pocos los actos administrativos que son inimpugnables y que por ende desde su nacimiento se encuentran firmes y por tanto son ejecutables, como por ejemplo podemos citar la expulsión de un extranjero del territorio nacional, regulado en el artículo 33 de la Constitución, no obstante ello dicho precepto es susceptible de ser apreciado por diferentes ópticas ya que en tal artículo se encuentra el elemento subjetivo consistente en que la expulsión procederá cuando la permanencia del extranjero se juzgue inconveniente, para lo cual no es necesario que exista un juicio previo, no obstante ello cabe mencionar que existe la posibilidad de promover el Juicio de Amparo, por lo que se concluye que es muy difícil encontrar un acto administrativo que por su sólo nacimiento cause ejecutoria o sea inimpugnable.

Del estudio de la doctrina que alude al acto administrativo, se advierte que no existe un número exacto de características del acto administrativo que sean aceptados de forma generalizada, ya que cada doctrinario en sus diversas exposiciones adopta los que a su parecer son los más adecuados, por lo que en un afán de retomar los mejores postulados, en este trabajo se estudiarán como elementos del acto administrativo los siguientes: 1) *sujeto*; 2) *voluntad*; 3) *objeto*; 4) *motivo* 5) *finalidad* y 6) *forma*, mismos que son aceptados por los doctrinarios Gabino Fraga, Manuel María Díez, Jorge Olivera Toro, Narciso Sánchez Gómez, entre otros, mismos que constituyen los elementos esenciales del acto administrativo.

Es pertinente mencionar que ante la omisión o falta de alguno de los elementos del acto administrativo podría tener como consecuencia la invalidez, inejecución y por ende su ilegalidad, recalcando de nueva cuenta que el acto administrativo a pesar de que carezca de alguno de los elementos esenciales, goza de la característica de presunción de validez, por lo que la persona que se sienta perjudicada por dicho acto de autoridad deberá hacer valer los medios de impugnación que regule la legislación aplicable al caso concreto, para que le sea restituido su derecho que indebidamente le fue afectado; enseguida haremos alusión a cada uno de los elementos de validez del acto administrativo:

**Sujeto.** Existen dos sujetos en el acto administrativo; uno es el órgano que en representación del Estado hace valer su voluntad al cual se le denomina sujeto activo y otro es el sujeto pasivo que es la persona a quien beneficie o perjudica el acto administrativo que puede ser una persona física o una persona moral.

El órgano o sujeto activo debe contar con competencia previamente establecida en la ley, entendiéndose como competencia el cúmulo de actividades o facultades a realizar; dicha competencia debe de estar previamente establecida en la Constitución, la ley e inclusive en los reglamentos, por lo que el órgano que emita el acto administrativo debe de estar dotado de competencia y el servidor público debe contar con la facultad para ello.

Dicho elemento se encuentra regulado en la fracción I del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la fracción I del artículo 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por lo que se concluye que en la competencia del sujeto activo existen las siguientes características:

- 1.- Es necesario que esté expresada en algún ordenamiento.
- 2.- Cuando se actualiza la hipótesis normativa su ejercicio es obligatorio.
- 3.- Es irrenunciable e ineludible.
- 4.- Es propia de la función estatal.

**Voluntad.** Es la expresión o exteriorización del órgano o ente para la emisión del acto administrativo, dicha manifestación debe de estar exenta de error de hecho o de derecho, dolo, mala fe o violencia sobre el objeto o fin del acto; cabe mencionar que este elemento es blanco de diversas críticas por los estudiosos de la materia, ya que por una parte se expresa que una de las características del acto administrativo es la unilateralidad, esto es, que sólo existe una voluntad para su emisión, razón por la que cuestionan si dicha voluntad se refiere a la del órgano del Estado o la del servidor público. Al respecto el maestro Jorge Olivera Toro expresa lo siguiente.

*“La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo, sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez”<sup>3</sup>*

Sobre lo antes transcrito me permito manifestar mi inquietud en contra de lo que argumenta el maestro Olivera, ya que tenuemente se expresa en contra de la voluntad como elemento del acto administrativo, al manifestar que el órgano emisor del acto no tiene voluntad, para lo cual es necesario mencionar varias imprecisiones del maestro al referirse a dicho elemento de validez, ya que en primer lugar alude al acto jurídico, siendo que si bien el acto administrativo es un acto jurídico, no es lo mismo, por que éste es general donde se puede encontrar desde el contrato hasta la expropiación, sobre dicha circunstancia el Licenciado Acosta Romero manifiesta lo siguiente:

---

<sup>3</sup> OLIVERA TORO, Jorge. op. cit. p. 153.

*“Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, en mi opinión y según tratase de demostrar en este capítulo el acto administrativo tiene características propias que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles”<sup>4</sup>*

Por lo que se concluye que la voluntad de la que se habla no es propiamente la del órgano que emite el acto administrativo ni mucho menos la del titular de dicho órgano, sino la voluntad como elemento del acto administrativo a la que nos referimos es a la del Estado, que reconocido y creado por el titular de la soberanía que es el pueblo, mediante un orden jurídico y que por conducto del poder legislativo, plasma en la ley la voluntad general de la sociedad, lo que nos lleva a la firme convicción de que la voluntad en el acto administrativo se encuentra debidamente justificada.

Es necesario resaltar que los órganos del Estado por si mismos no podrían realizar los fines del Estado, en el caso concreto la emisión de los actos administrativos indudablemente son producidos por los funcionarios titulares de los órganos de la administración que deben de estar debidamente facultados para realizar su actuación y la conducta de éstos debe estar exenta de error, dolo, mala fe o violencia al emitir el acto administrativo.

**Objeto.** Es el resultado práctico que el órgano se propone a conseguir, en otras palabras es la sustancia o materia que crea el contenido del acto, debiendo ser posible de hecho, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

Al respecto el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Procedimientos

---

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Acto Administrativo, p. 837.

Administrativos y el artículo 6, fracción III de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establecen que el objeto es la materia del propio acto administrativo y se identifica con el resultado obtenido.

Para el Maestro Acosta Romero el objeto del acto administrativo se divide tanto en objeto directo o inmediato y objeto indirecto o mediato; el primero se refiere a la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del propio órgano administrativo; y el segundo, es decir, el objeto indirecto o mediato es la realización de la actividad del órgano del Estado al cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad que tiene encomendada.

**Motivo.** Es el antecedente que provoca al acto, son las circunstancias de hecho o de derecho en virtud de los cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto administrativo. Es la razón que da pauta para que la autoridad administrativa ejercite la actividad que tiene reconocida en la norma.

Cabe señalar que motivo y motivación son conceptos diferentes a pesar de que se entrelazan, ya que éste último es el juicio u opinión que se forma la autoridad al apreciar el motivo y relacionarla con la ley aplicable, es decir, la motivación es el razonamiento contenido en el propio acto al ajustarse exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, en otras palabras es exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

**Finalidad.** Es lo que invariablemente busca y debe obtener el Estado a través del acto administrativo; en otras palabras, son las metas perseguidas o buscadas las cuales se engloban en la supremacía del interés público, la utilidad pública y el beneficio de la sociedad; siendo ilegal aquel acto administrativo que persiga un interés particular o diferente al estipulado en la

ley, ya que puede ser que el acto administrativo por un mal ejercicio de poder persiga un interés personal, con lo que evidentemente la finalidad quedaría distorsionada y por ende sería conculcatoria de la esfera de derechos del particular afectado.

**Forma.** Es la materialización del acto administrativo, es decir, la manera en donde se plasma el acto administrativo, forma que únicamente es por escrito, cabe mencionar que algunos doctrinarios sostienen que pueden existir diversas formas para materializar el acto administrativo, no obstante ello la aceptada es la escrita, al respecto el Lic. Narciso Sánchez Gómez, se expresa de la siguiente manera sobre el particular:

*“La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándums, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.”<sup>5</sup>*

Respecto a este elemento considero que la única forma que puede existir en el acto administrativo es la escrita, ya que nuestra Constitución de manera expresa en su artículo 16 estipula que todo acto de molestia debe desprenderse de un mandamiento escrito de la autoridad competente, por lo que no puede existir algún acto administrativo legal diferente al que se plasme por escrito y si así fuera denotaría la inconstitucionalidad del mismo.

A parte de los elementos anteriores debemos de mencionar a la fundamentación como elemento de validez ya que no sólo se encuentra establecida en las leyes secundarias sino en la propia Constitución Federal

---

<sup>5</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ, Narciso, Op. Cit., p. 335.

elevada como garantía individual establecida en su artículo 16, por lo que en cada acto administrativo se deberá asentar claramente el o los artículos aplicables al caso concreto y cuando estos tenga fracción o incisos se tendrá que mencionar cuál o cuáles de ellos son aplicables, para efecto de que el gobernado este en posibilidad de saber el fundamento del actuar de la autoridad, para que en el caso de que así lo desee esté en aptitud de acudir ante la instancia correspondiente a solicitar que se deje sin efectos el acto administrativo que por no encontrarse debidamente fundado dejó en estado de indefensión al particular al no saber éste, cuál o cuáles de los artículos se aplicaron a su esfera de derechos.

Dicha fundamentación debe relacionarse con la motivación, lo que quiere decir que se deben precisar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido para la emisión del acto, es decir, describir las circunstancias de hechos que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto, siendo que la motivación se debe relacionar con la fundamentación aplicada.

Por otro lado también se encuentra la firma de la autoridad emisora del acto la cual como ya se vio con anterioridad debe contar con competencia debidamente reconocida en la ley; la firma es la externación del titular del órgano administrativo para que se produzca el acto administrativo, por lo que si falta la firma dicho acto no podrá producir algún efecto jurídico.

Al respecto me permito manifestar que varias leyes han sido reformadas en los últimos años para establecer que la firma podrá ser autógrafa o electrónica, como ejemplo se transcribe la fracción VI del artículo 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal:

*“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:*

*VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá **la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente.***”

La mayor parte de la doctrina menciona que la firma del servidor público deberá ser autógrafa, al igual que la mayoría de los ordenamientos jurídicos, pero en los últimos años se han modificado dichos apartados para reconocer a la firma electrónica, lo cual presumiblemente debería ser ilegal, no obstante ello la Constitución en ninguna de sus partes se refiere a la firma del titular del órgano emisor, es decir, no regula que deba de ser autógrafa o electrónica.

El artículo 14 Constitucional establece que el acto de privación deberá ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; ante esta circunstancia la Constitución reconoce a las leyes secundarias como reguladores de las formalidades del procedimiento por lo que sí la ley secundaria reconoce a la firma electrónica en el acto administrativo, la misma será legal, por ende sí la ley secundaria de la materia del caso en que se trate no contempla ni reconoce la firma electrónica y esta fuere asentada en algún acto administrativo sería ilegal.

A diferencia de los elementos esenciales del acto administrativo, existen otros actos con trascendencia e importancia menor, omisión que no pone en peligro la validez y ejecución del acto administrativo, entre los que se encuentra que se deberá señalar el lugar y la fecha de su emisión.

Tratándose de actos administrativos individuales, deberá hacerse mención en la notificación de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; en el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados

personalmente, deberá mencionarse esta circunstancia en los mismos.

Tratándose de actos administrativos recurribles (en capítulos anteriores se explicó que todos los actos administrativos por regla general son impugnables), deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso o medio de defensa legal, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente o documentos, así como el nombre completo de la persona; elementos que son llamados por los doctrinarios como actos accidentales y por la legislación como requisitos de validez y son:

1. Señalar el lugar y fecha de su emisión.
2. Los actos administrativos que deban ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de dicha circunstancia.
3. Deberá hacerse mención del término con que se cuenta para interponer el recurso.
4. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo de la persona.

La diferencia entre los elementos y requisitos de validez son de gran trascendencia ya que si llegara a faltar en el acto administrativo la especificación de alguno de los elementos de validez como: el sujeto, la voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma, fundamentación y firma, el acto sería ilegal y por ende nulo, inválido e inejecutable, previa declaración por autoridad competente.

Si faltare en el acto administrativo algún requisito de validez procederá la anulabilidad, lo que significa que a pesar de que el acto administrativo carezca de alguno de los requisitos de validez será legal, válido, legítimo y

ejecutable, siendo suficiente que la autoridad subsane dicha omisión.

En base a todo lo anterior es necesario hacer alusión al concepto del acto administrativo, al respecto el Magistrado Alberto Pérez Dayan en su libro intitulado *Teoría General del Acto Administrativo*, lo define como *“es toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos”*<sup>6</sup>

Asimismo, el maestro Acosta Romero, señala lo siguiente sobre la concepto del acto administrativo *“Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*<sup>7</sup>

El doctrinario Rafael I. Martínez Morales, manifiesta lisa y llanamente que el concepto de acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho, por lo que dicho autor descarta como acto administrativo la actividad reglamentaria por que se habla de consecuencias subjetivas, también se excluyen los contratos que celebre la administración ya que el acto administrativo es una declaración unilateral.

Al respecto es necesario mencionar que en la legislación encontramos la definición del acto administrativo, concretamente en el artículo 2 fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al manifestar lo siguiente:

---

<sup>6</sup> PÉREZ DAYAN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*. Porrúa, México, 2003 p. 53.

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 839.

*“ARTICULO 2.- Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:*

*I.- Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”*

## **2.8. Procedimiento administrativo, principios y clasificación.**

Previo a la alusión del concepto de procedimiento administrativo, es necesario hacer mención a lo que debemos de entender por proceso y procedimiento, en el primer caso se refiere al conjunto de actos o acontecimientos concatenados o unidos entre sí que persiguen como finalidad la solución de un conflicto determinado, en palabras diversas el proceso significa avanzar hacia un determinado fin a través de sucesivos momentos que tienden a resolver la problemática planteada; el proceso viene a ser un instrumento para solucionar ciertos tipos de conflictiva social, el cual permite el equilibrio de las relaciones jurídicas contrapuestas que al chocar amenazan la paz social.

En este sentido debemos de entender por proceso administrativo la actividad o conjunto de actos emitidos conforme a ciertas normas con la finalidad de resolver un conflicto, cabe mencionar que el procesalista Carnelutti citado por el Maestro Acosta Romero, indica que *“proceso, es judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales”*<sup>8</sup>

Por procedimiento administrativo se entiende al conjunto de actos realizados conforme a lo que disponen las normas legales con la finalidad de

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 182.

producir un nuevo acto administrativo, es decir, es la secuencia o concatenación de actos ordenados entre sí, emitidos por una autoridad administrativa que culmina con la creación de un acto administrativo que infiere en una situación jurídica concreta.

El procedimiento administrativo debemos de entenderlo como el conjunto de actos, trámites y formalidades realizados por la administración ya sea para producir otro acto administrativo o para lograr su ejecución, siendo el vínculo que liga al órgano que emite el acto administrativo y el particular que recibe el beneficio o perjuicio del mismo.

A continuación se hace relación de los conceptos más usados y aceptados sobre el procedimiento administrativo.

*“El procedimiento administrativo. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.”<sup>9</sup>*

*“Son las formalidades o trámites legales que dan vida y configuración al acto administrativo viene a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo.”<sup>10</sup>*

Entre las diferencias de proceso administrativo y procedimiento administrativo se encuentran las siguientes:

## **PROCESO ADMINISTRATIVO**

1. Es sinónimo de juicio, pleito o controversia ante un órgano jurisdiccional o administrativo.
2. Resuelve un conflicto de naturaleza administrativa suscitado entre la

---

<sup>9</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. p. 803.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., p. 362

administración y los administrados.

3. Tiene como finalidad la solución de un conflicto.
4. Tiene unidad de propósito.
5. Hay partes con intereses opuestos.
6. Los sujetos que actúan son el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1. Es el conjunto de trámites y formalidades que anteceden al acto administrativo.
2. Es el cause o vía para la producción del acto administrativo.
3. No busca la solución de un conflicto, sino la realización de un acto administrativo o de su ejecución.
4. Hay una relación entre la administración y el interesado.
5. En algunos casos los intereses son semejantes.
6. Es la fase o etapa de un proceso.

El procedimiento administrativo, tiene su base y fundamento en diversos principios que lo distinguen y lo hace diferente a las demás instituciones sobre todo al procedimiento judicial, los cuales difieren tanto en su estructura como en su dinámica y se pueden clasificar en **sustancial por ser de jerarquía constitucional y formal que son de normatividad secundaria y reglamentaria**, por lo que en seguida se hará una explicación de ambos.

Como principios sustanciales del procedimiento administrativo tenemos el 1) principio de legalidad, 2) principio de defensa y debido proceso, 3) gratuidad y 4) publicidad.

**Principio de legalidad.** En términos sencillos se debe entender que

las autoridades sólo pueden hacer lo que el ordenamiento o norma jurídica establece, por lo que al hablar de normatividad jurídica la actividad de la administración no sólo debe sustentarse en la ley en sentido formal, sino en todo el ordenamiento jurídico positivo aplicable, es decir, desde la ley suprema hasta el propio reglamento, es necesario mencionar que en la aplicación de las disposiciones legales se debe respetar la jerarquía normativa y por ende la función administrativa debe realizarse de acuerdo a la ordenación jerárquica de la norma, por lo que ninguna disposición emanada de un órgano inferior puede contravenir o dejar sin efecto una norma de mayor jerarquía.

En este sentido es indudable la aplicación de la supremacía constitucional en la función administrativa ya que resultaría ilógico que una ley desprendida de la Constitución Política estuviera por encima de ella o en contra y en el caso de que así fuera sería inconstitucional, ya que tanto la función ejecutiva esta obligada a respetar la Constitución y la normatividad que de ella emanen; el poder legislativo esta constreñido a establecer y regular en las leyes que produzcan el procedimiento donde se establezcan las formalidades adecuadas para velar por el respeto a la garantía de audiencia y legalidad.

Indudablemente dicho principio exige que cada uno de los actos administrativos sean emitidos por autoridad competente, esto es que la ley permita a un órgano de la administración emitir determinado acto, puesto que a pesar de que tanto la función ejecutiva, legislativa o judicial es un todo, cada órgano esta investido de una competencia, ya sea por cuantía, grado, territorio, materia, etc., por lo que el acto administrativo para ser válido debe ser emitido por autoridad competente.

Dicha fundamentación consiste en la señalización tanto de los preceptos que dan competencia al órgano administrativo como de los preceptos sustantivos y procedimentales que rigen su actuar; respecto a la

motivación se refiere a la señalización de las circunstancias, razones y motivos que dieron origen al procedimiento, debiendo existir adecuación o concordancia entre ambos para que se justifique la hipótesis normativa, por lo que se concluye que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite para así evitar el abuso o desvío de poder; en resumen los elementos o requisitos constitucionales del principio de legalidad son los siguientes:

1. Que todas las actuaciones del procedimiento administración se hagan constar por escrito.
2. Que sea emitido por autoridad competente.
3. Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.
4. Que se notifique legalmente el procedimiento administrativo en todas y cada una de sus actuaciones.
5. Que la ley contemple el medio de defensa a que tenga derecho el particular.

**Principio de defensa o debido proceso o de audiencia.** Lo que quiere decir que el administrado tiene el derecho inalienable de ser oído en el procedimiento administrativo para efecto de que la autoridad tenga conocimiento de los argumentos que respaldan los hechos constitutivos de las pretensiones del administrado, así como de ofrecer los medios probatorios que lo respalden, circunstancia que obliga a la autoridad administrativa a que previo a la emisión de la resolución final, ésta deba estudiar, analizar y valorar cada una de las constancias que obran en el expediente administrativo.

**Principio de gratuidad.** Se refiere a que el procedimiento no debe de tener algún tipo de costo o carga en contra del particular para asegurar su prosecución, ni mucho menos para condicionar de alguna forma la solución del asunto a través de la erogación de una dádiva a favor de la autoridad o un tercero, principio que se encuentra sustentado en la interpretación letrista del

artículo 17 de la Constitución Política, ahora bien dicha gratuidad no debe confundirse con el pago de derechos que el particular está obligado a erogar al tramitar copias certificadas, licencia, permiso, autorización, etc.

Por último dentro de los principios sustanciales se encuentra **la publicidad**, que se refiere que todas y cada una de las actuaciones o diligencias deben de ponerse al alcance del administrado, ya que al gobernado se le debe dar todas las facilidades necesarias para que se imponga de autos, notificándole de cualquier diligencia que se realice en el procedimiento para efecto de que si lo considera factible se encuentre presente en el desahogo de la misma, lo anterior, es parte de las formalidades que debe regular el ordenamiento jurídico aplicable y que la autoridad debe prever para que se respete en su totalidad.

Dentro de los principios formales del procedimiento administrativo se encuentran la 1) oficialidad, 2) informalidad, 3) buena fe, 4) indubio pro actione, mismos que a continuación son estudiados.

**El principio de oficialidad.** Se refiere a que independientemente de que la administración pública dirige el procedimiento administrativo, ésta debe darle impulso al procedimiento, sin que sea obstáculo que el particular tenga que promover para la continuación del mismo, puesto que el procedimiento administrativo al ser de orden público tanto la tramitación como la culminación es a cargo de la autoridad administrativa, ya que una de las finalidades prístinas de la administración pública es velar por la supremacía del interés público sobre el interés particular. Ahora bien, en el supuesto caso de que para la continuación del procedimiento administrativo sea necesario el desahogo de un requerimiento por parte de particular, la omisión da pauta para la caducidad.

**Principio de informalidad.** Tal y como ya se manifestó el procedimiento administrativo a diferencia del judicial se caracteriza por su falta de formalidad, ya que el mismo busca a través de sus actos administrativos hacer cumplir las leyes y reglamentos administrativos velando por la supremacía del interés público y para conseguir dicho fin es necesario contar con un procedimiento rápido y fluido, por lo que no se acepta ningún formulismo que complique o retrase el procedimiento.

**Principio de buena fe.** Consiste que las actuaciones tanto de la administración pública como del particular, se entienden por correctas y sanas hasta que no se compruebe lo contrario, al advertir artificios o engaños que lleven al error.

**Indubio pro actione.** Esto quiere decir que la conducta de la administración debe de estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y por ende no se deben rechazar sus escritos por cuestiones meramente formalistas o rigoristas.

El procedimiento administrativo para ser legal debe respetar todas y cada una de las formalidades que marca la ley aplicable al caso concreto, lo que quiere decir que la autoridad administrativa tiene que respetar la formalidad estipulada en la norma jurídica aplicable, circunstancia que es necesaria previa modificación, creación, extinción de situaciones jurídicas concretas, tal y como lo estipula el artículo 14 de la Ley suprema de nuestro sistema jurídico mexicano y por ende constituye una garantía fundamental del gobernado.

Asimismo, es conveniente mencionar que si bien el procedimiento administrativo no es tan rígido como el proceso judicial ya que se caracteriza por su falta de solemnidad y rigor, también lo que es que en aquellos procedimientos que se sigan en forma de juicio se deben respetar ciertas

formalidades esenciales como la debida notificación, garantía de audiencia, oportunidad de ofrecer pruebas, alegar, comparecer, debida fundamentación y motivación.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, no se puede llegar al extremo de pedir que el procedimiento administrativo se tramite con las mismas formalidades que exige el proceso judicial, pues cada uno de ellos tiene su matiz propio y exigencias especiales, ya que en el supuesto contrario resultaría ilógico que la función estatal estuviera dividida en ejecutiva, legislativa y judicial, puesto que al ser actividades diversas entre sí necesariamente deben tener sus propios mecanismos y formulas para perseguir sus fines para los cuales fueron creados.

El procedimiento administrativo a diferencia del proceso jurisdiccional, no tiene una ley sustantiva única y general, ya que tanto las legislaciones de la administración federal como local son bastas y extensas, toda vez que el derecho administrativo a comparación del derecho civil es una materia de nueva creación, por ende aún no sea podido realizar un código administrativo uniforme que regule formal y materialmente a toda la actividad administrativa, por el contrario existen diversas disposiciones que regulan fracciones de la función administrativa, lo que tiene como consecuencia que no existe una ley que contemple y regule la actividad ejecutiva y mucho menos que establezca preceptos sustantivos o adjetivos generales, al respecto Rafael I. Martínez Morales, sobre dicho asunto manifiesta lo siguiente:

*“Requisitos del Procedimiento. Deben estar contenidos en la ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Puesto que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la constitución*

*federal establece respecto al procedimiento.”<sup>11</sup>,*

Es conveniente mencionar que en las entidades del Estado de México y Chihuahua cuentan con un Código Administrativo el primero desde marzo de 1997 y el segundo que data desde enero de 1960, en el Distrito Federal se encuentra en vigor la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del mismo año, a nivel Federal se encuentra la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, disposiciones que representan un gran avance en materia administrativa, asimismo, los ordenamientos jurídicos antes citados dejan relucir que actualmente se encuentran en una etapa de consolidación, por lo que es indudable que aún falta un par de décadas para que el procedimiento administrativo cuente con instituciones jurídicas sólidas y homogéneas.

Es necesario mencionar que en el procedimiento administrativo a pesar de que no existe parte actora y demandada a veces hay intereses contrapuestos, uno de ellos lo constituye el interés público que es representado por los titulares de la administración pública quienes son encargados de velar por el cumplimiento irrestricto de la ley y por el otro lado tenemos al interés particular que busca una resolución que beneficie a sus intereses particulares inclusive en algunas veces en perjuicio de la sociedad.

Por lo que se concluye que el procedimiento administrativo es el antecedente que preside al acto administrativo y constituye la herramienta más eficaz tanto para los particulares como para la propia autoridad, ya que el administrado tendrá la oportunidad de acreditar los hechos constitutivos de su pretensión y por su parte la autoridad tendrá que respetar las formalidades esenciales del procedimiento y en el supuesto caso de que exista una

---

<sup>11</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p. 264

afectación a la esfera jurídica del particular la autoridad previo pronunciamiento de la autoridad competente deberá dejar sin efectos dicho acto y en su lugar emitirá otra donde se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, teniendo como única finalidad que prevalezca el interés de la sociedad y no el capricho o arbitrariedad de las autoridades administrativas que por una decisión apresurada, errónea, mal estudiada o intencionada que indebidamente afecta la esfera jurídica de derechos del particular, por lo que vemos conveniente terminar este capítulo con el siguiente razonamiento del Maestro Jorge Olivera Toro que dice:

*“Es principio aceptado, en forma general, el respeto a la garantía de audiencia. Privar de garantía de defensa equivale, virtualmente, a privar de derecho. Lo anterior quiere decir que antes de afectar los derechos de cualquier particular debe de oírse al interesado, que puede así hacerse entender antes de obedecer.”<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit. p. 210

## CAPÍTULO TERCERO

### LA ILEGALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

#### 3.1 Garantía de seguridad jurídica.

Previo a que se profundice en el tema de la garantía de seguridad jurídica, es conveniente aludir a lo que debemos de entender por garantías individuales, también conocidas como garantías constitucionales, derechos del hombre, derechos del gobernado o derechos fundamentales públicos subjetivos; de acuerdo a nuestra Constitución, las garantías individuales se encuentran reguladas del artículo 1° al 29, pero ello no quiere decir, solamente en ellos se encuentren únicamente las garantías individuales, ya que las mismas se encuentran en todo el cuerpo constitucional.

La palabra garantía es un término anglosajón denominado “warranty o warantie” que significa la acción de asegurar, proteger, defender, o salvaguardar; en este sentido las garantías individuales son los derechos que tienen los gobernados a su favor y que el Estado y los órganos que lo componen están obligados a reconocer, respetar e inclusive proteger.

La acepción de garantías individuales ha dado motivo de muchas confusiones y comentarios contradictorios por los doctrinarios, por supuesto no podemos pasar por alto el comentario del ilustre amparista Ignacio Burgoa, quien afirma que: *“el nombre de garantías individuales debe modificarse por garantías del gobernado, ya que existe un error terminológico al haber denominado a las garantías con un adjetivo que únicamente toma en cuenta a uno de los sujetos de la relación jurídica.( individuos personas físicas, soslayando a las personas morales de derecho social y de derecho público.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo Cuarta Edición, Porrúa, México, 2001. p. 176

No obstante lo manifestado con antelación, el término de individuales ha quedado debidamente precisado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, en el sentido de que se refiere a las personas tanto físicas como morales, por lo que independientemente del término confuso e impreciso que usó el legislador originario al redactar la Ley fundamental, las garantías individuales constituyen los derechos públicos subjetivos que tienen a su favor las personas físicas, las personas morales de derecho social e inclusive las personas morales oficiales, entendiéndose como derecho público subjetivo la potestad exclusiva del gobernado para reclamar o hacer valer frente al Estado y todos sus órganos que lo componen, sus derechos y prerrogativas establecidas a su favor en el orden jurídico mexicano.

Las garantías individuales tienen como fuente única la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposición suprema del sistema jurídico nacional, por lo que se encuentran bajo el amparo y regulación de los principios adoptados por la norma fundamental del Estado Mexicano, como el **principio de supremacía constitucional** (tiene preferencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se le contraponga), **principio de primacía de aplicación de la Constitución** (que consiste en que todas las autoridades sin excepción alguna deben de observarla preferentemente a cualquier disposición) y **principio de rigidez constitucional** (que consiste en que dichas garantías no pueden ser modificadas o reformadas de manera caprichosa o arbitraria, sino a través del procedimiento extraordinario que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

En este sentido se advierte que las garantías individuales vienen a constituir un verdadero respaldo jurídico para los gobernados, ya que constriñen a las autoridades a que su actuar sea de acuerdo a lo que marca la norma, debiendo respetar al pie de la letra los requisitos constitucionales, generando con ello derechos para los particulares y obligaciones para las

---

autoridades y, en el caso de que no fuera así, el gobernado tiene todo el derecho de acudir ante el Poder Judicial de la Federación a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, al verse afectado por un acto de autoridad nacido a la vida jurídica en contravención a la Ley suprema.

Independientemente de la garantía de seguridad jurídica objeto de estudio en el presente capítulo, nuestra Constitución contempla tres garantías individuales más, que son: la garantía de libertad, garantía de igualdad y garantía de propiedad, las cuales no son parte del presente estudio, por lo que una vez manifestado lo anterior, a continuación estudiaremos la garantía de seguridad jurídica, la cual está comprendida en los artículos 14 y 16 de la Ley suprema.

El artículo 14 constitucional se encuentra integrado de cuatro fundamentales prerrogativas a favor de los gobernados, consistentes éstas en la irretroactividad de la ley (párrafo primero), garantía de audiencia (párrafo segundo), legalidad en materia penal (párrafo tercero) y legalidad en materia judicial civil y administrativa (párrafo cuarto), de las cuatro prerrogativas únicamente haremos referencia a la garantía de audiencia establecida en el párrafo segundo del precepto en mención, puesto que el objetivo de la presente tesis así lo requiere, en este sentido la garantía de audiencia se encuentra redacta de la siguiente forma:

*“Artículo 14.-...*

*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 leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

De la interpretación del párrafo constitucional precitado se desprende que los actos privativos de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, son permitidos por la Ley suprema siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la Constitución, esto es, previo al acto privativo de los bienes jurídicos citados con antelación, se debe cumplir insoslayablemente y al pie de la letra con las siguiente garantías específicas:

- 1. Seguir un juicio o procedimiento.** Es decir el acto privativo debe de estar precedido de actos concatenados entre llamado juicio o procedimiento que se puede llevar ante autoridades jurisdiccionales o administrativas, ya sea ante la propia autoridad de la que proviene el acto o ante su superior jerárquico, con la única finalidad de que el gobernado tenga la oportunidad de que previo a la emisión del acto privativo, el gobernado pueda ser oído y vencido en juicio mediante una defensa adecuada.

El maestro Ignacio Burgoa, expresa que: *“cuando una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia Ley estatuya recursos o medios de impugnación el mencionado acto”*<sup>2</sup>

- 2. Ante los tribunales previamente establecidos.** El juicio o procedimiento antes citado se debe de llevar ante los Tribunales que pertenecen al poder judicial ya sea local o federal o ante las instancias administrativas donde de tramita el acto, ya que previo a la emisión del acto privativo deben de estar constituidas dichas instancias, toda vez que los tribunales especiales están prohibidos expresamente por los artículos 13 y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>2</sup> ibidem. pag. 553

3. **Que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento.** El juicio o procedimiento que se siga ante los tribunales preexistentes, debe de respetar una serie de pasos o trámites denominados formalidades esenciales del procedimiento, los cuales son estatuidas por la leyes que regulan la materia del caso en concreto, siendo la finalidad esencial que el gobernado tenga la oportunidad de defenderse y aportar pruebas ante una posible afectación de un acto de autoridad en su esfera jurídica de derechos;
  
4. **Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.** Como ya se mencionó previo al acto privativo se debe llevar un juicio o un procedimiento ante los tribunales o instancias competentes ya sea judicial o administrativa, donde se deben de respetar las formalidades esenciales, desprendidas de la normatividad vigente aplicable según la materia de que se trate, ya que está prohibido constitucionalmente que se apliquen leyes que no se encuentren vigentes al momento que se actualizó la hipótesis normativa, lo cual viene a compaginar con el primer párrafo del artículo 14 constitucional donde se prohíbe la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

En suma, la conjunción total de las cuatro subgarantías o garantías específicas mencionadas con antelación, constituyen la garantía de audiencia consagrada y defendida celosamente por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es indudable que el Constituyente de 1917 instituyó un instrumento eficaz a favor de los gobernados para protegerse de los actos despóticos, caprichosos e ilegales que algunas autoridades producen.

Es necesario enfatizar que el artículo 14 de la Constitución, versa únicamente sobre actos privativos los cuales por su trascendencia tienen como

resultado una merma o menoscabo en la esfera jurídica del gobernado, siendo que para que dicho acto sea conculcatorio de la garantía de audiencia debe de ser definitivo en cuanto a su alcance, es decir, no debe de ser transitorio o parcial, ya que de no ser así en vez de encontrarnos ante un acto privativo estamos ante la presencia de un acto de molestia, por ejemplo el auto de exequendo en los juicios ejecutivos mercantiles, auto que es sólo una medida cautelar o preventiva ya que con el mismo únicamente se aseguran las prestaciones posiblemente adecuadas al ejecutante y mediante actos posteriores se obtiene el pago de las mismas, otros ejemplos son: la pensión alimenticia provisional, el aseguramiento de bienes productos del delito, etc.

Atento a lo anterior, para que el acto de autoridad pueda considerarse como privativo es necesario que el mismo constituya el fin último, ya que si resulta ser el medio para obtener diverso propósito entonces dicho acto no esta obligado a cumplir con lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley suprema, no obstante ello está constreñido a respetar la garantía de legalidad por ser un acto de molestia.

La garantía de seguridad jurídica, además de las prerrogativas establecidas en el artículo 14 constitucional se compone de la garantía de legalidad consagrada en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Federal que a letra dice:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

La garantía de legalidad, constituye la mayor protección a favor del gobernado ya que salvaguarda su esfera jurídica de cualquier acto de molestia, independientemente de la jerarquía de la norma en la que se

respalde dicho acto, esto es, desde una ley federal hasta el más modesto reglamento administrativo debe estar debidamente aplicado, ya que de lo contrario el mismo sería inconstitucional.

Es pertinente mencionar que a diferencia de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, relativa a los actos de privación definitivos que causan merma o menoscabo en la esfera jurídica de las personas, la garantía de legalidad protege a los gobernados de cualquier acto de molestia, pues para que dicho acto de molestia sea constitucional es necesario que sea emitido de forma escrita por autoridad competente, debidamente fundado y motivado, ya que en caso contrario contravendría a la Ley máxima.

El artículo 16 constitucional, establece claramente los requisitos mínimos que debe contener cualquier acto de molestia para que sea válido, legítimo y por ende constitucional, estableciendo que el acto de autoridad debe constar por escrito, emitido por autoridad competente, donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.

En este orden de ideas, debemos de entender como autoridad competente al órgano u órganos del Estado investidos de facultades por la norma vigente; la causa legal del procedimiento consistente en la serie de actos que provocan molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; trasgresión que debe de ser por escrito debidamente fundado y motivado, es decir, la autoridad que emita el acto de molestia además de acreditar que está investida de competencia, tendrá que fundar y motivar la causa legal del procedimiento, es decir, deberá precisar el precepto o preceptos normativos que regule la situación o hipótesis en concreto, ergo, la autoridad está obligada a señalar el artículo, fracción, inciso u sub-inciso donde apoye su actuar, así como precisar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en

consideración para emitir el acto.

A mayor concreción, la fundamentación de la causa legal del procedimiento, consiste en la obligación que tiene la autoridad de señalar con precisión en el acto de autoridad la norma jurídica concreta que se le está aplicando al particular, y la motivación se refiere a las razones o circunstancias que justifican la aplicación de la norma jurídica, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, protección constitucional que tiene como finalidad que el particular conozca plenamente la o las disposiciones que se le están aplicando, así como las razones que justifiquen que el acto concreto encuadra en la norma aplicable, para efecto de que el gobernado en su caso esté en condiciones de producir una defensa adecuada.

Del artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el principio de legalidad el cual se refiere que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, constituyendo la base de la garantía de seguridad jurídica regulada en la ley suprema a favor de los gobernados, protección que tiene como finalidad evitar que las autoridades se aprovechen del poder otorgado a través de los actos y que de ser así el particular tiene la facultad de acudir a las instancias correspondientes a solicitar que se le restituya el derecho que indebidamente le fue afectado.

En resumen, las subgarantías de audiencia y de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que en su conjunto conforman la garantía de seguridad jurídica, constituyen la más amplia protección a favor de los gobernados en contra de los actos de privación o de molestia, en los que invariablemente se deben de respetar los requisitos constitucionales, sin los cuales el acto de autoridad deviene de inconstitucional.

### 3. 2. Las formalidades esenciales del procedimiento.

Tal y como se manifestó en el numeral anterior, las formalidades esenciales del procedimiento son parte integrante de la subgarantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto en el que se regula a los actos privativos.

Previo al acto de privación se debe de llevar a cabo un juicio ante los tribunales competentes donde se respeten las formalidades esenciales del procedimiento reguladas en la ley adjetiva del acto en concreto, y que deben encontrarse en todo procedimiento, consistentes en la **oportunidad de defensa** y la **oportunidad probatoria**.

Las formalidades esenciales del procedimiento consistente en la **oportunidad de defensa**, es decir, en el debido emplazamiento, notificación, término para contestar la demanda y oponerse a las pretensiones de la contraria; por otro lado, las formalidades esenciales relativas a la **oportunidad probatoria** corresponden a la etapa probatoria, ergo, el ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo, valoración y análisis de las pruebas.

Diversos criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro alto tribunal han manifestado que dichas formalidades se respetan siempre y cuando se le conceda al particular la oportunidad de una adecuada defensa, previo al acto privativo, señalando de forma enunciativa y no limitativa los siguientes: a) **La notificación del inicio del procedimiento** y sus consecuencias; b) **La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas** en que se finque la defensa; c) La oportunidad de **alegar**; y d) **La emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas**, por lo que si se deja de respetar un sólo requisito estaremos ante la violación de la garantía de audiencia.

### **3.3. Constitución, constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.**

Por Constitución debemos entender el conjunto de normas jurídicas que engloban disposiciones fundamentales de un Estado, la cual en un inicio fue dictada unilateralmente por el rey, el caudillo, la oligarquía, etc, por lo que fue hasta el siglo XX cuando se empezó a adoptar el modelo del Estado constitucional contemporáneo, donde se reconoció al pueblo como poder soberano.

En este sentido la Constitución se desprendió de un poder superior y distinto a los órganos constituidos, denominado poder constituyente, el cual no gobierna sino que desaparece después de emitir la norma fundamental en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos.

La Constitución como norma que determina la validez de todo el ordenamiento jurídico de un Estado, suele clasificarse en Constitución escrita y consuetudinaria, siendo la primera, un conjunto de disposiciones plasmadas en un texto normativo uniforme de artículos o preceptos, lo que constituye una garantía para los gobernados y gobernantes al conocer con precisión sus derechos y obligaciones como ciudadanos, así como la competencia y facultades de la autoridad, por otro lado las constituciones consuetudinarias se refieren al conjunto de normas no escritas, reguladas por la costumbre y el criterio de los jueces adoptado por las prácticas jurídicas y sociales del pueblo o la comunidad.

De igual forma la Constitución puede ser rígida y flexible, el primer caso se da cuando los órganos constituidos concretamente el poder legislativo tiene que seguir en proceso exhaustivo para poder modificar la Constitución; y el segundo de los casos se da cuando la Constitución es modificada fácilmente por cualquiera de los órganos constituidos, por lo anterior, es

correcto afirmar que en nuestro sistema jurídico mexicano tenemos una Constitución escrita y rígida según se desprende de su artículo 135.

Por lo que se concluye que la Constitución es la norma suprema y fundamental de un Estado, que concede y reconoce a los particulares derechos fundamentales en su parte dogmática, asimismo, crea, regula y organiza al poder público en su parte orgánica.

Por constitucionalidad o constitucionalismo debemos entender los calificativos que se le asignan a los diversos sistemas jurídicos fundamentales de cada Estado, como por ejemplo la constitucionalidad española, francesa, argentina, mexicana etc; o el constitucionalismo socialista, capitalista, liberal, individualista, etc.

De acuerdo al Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, **inconstitucionalidad** es una *“palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota por ende, lo que no es conforme a la Constitución, la inconstitucionalidad puede denotarse como anticonstituconalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio”*; por su parte el mismo diccionario consultado nos menciona que **anticonstitucionalidad** *“entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una incostitucionalidad evidente que no requiere demostración”*.

#### **3.4. El procedimiento administrativo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del año 1995

y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 del mismo mes y año, constituyéndose en la norma reguladora de los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que dicha ley es rectora del procedimiento administrativa de verificación.

En este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, si bien le dedica escasos artículos al procedimiento de visita de verificación, dicha ley constituye los cimientos de todos los procedimientos administrativos instaurados por la Administración Pública del Distrito Federal.

A mayor concreción, la ley objeto de estudio regula las formalidades esenciales del procedimiento que sirven para asegurar el cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, como por ejemplo la debida notificación, entendiéndose ésta como la comunicación que tiene la autoridad administrativa con los gobernados respecto a un asunto determinado, la cual deberá ser de forma personal cuando se trate de la primera notificación del asunto, cuando se deje de actuar durante más de dos meses o cuando se trate de la resolución que ponga fin al procedimiento, tal y como lo establece el precepto que se transcribe a continuación:

*“Artículo 78.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos; y la solicitud de informes o documentos deberán realizarse:*

***I. Personalmente a los interesados;***

***a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto;***

***b) Cuando se deje de actuar durante más de dos meses;***

***c) La resolución que se dicte en el procedimiento; o***

***d) Mediante comparecencia del interesado a la oficina administrativa de que se trate.***

*II. Por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente en los casos en que la dependencia o entidad cuente con un término perentorio para resolver sobre cuestiones relativas a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o cualquier otra resolución que implique un beneficio para el interesado, o cuando se trate de actuaciones de trámite;*

*III. Por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, previo informe de la Policía Preventiva; se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.*

*Las notificaciones por edictos se efectuarán mediante publicaciones que contendrán el resumen de las actuaciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres veces, de tres en tres días en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal, que para tal efecto señale la autoridad competente.”*

Del precepto antes citado, se advierte que las notificaciones reguladas en ley de referencia, son de tres tipos: personales, por correo certificado con acuse de recibo y por edictos.

Otra formalidad esencial del procedimiento, consiste en los elementos y requisitos de validez que deben contener todos los actos administrativos, esto es, para que estos sean válidos, legales, exigibles y ejecutables, deben cumplir con todos los elementos y requisitos de validez que establecen los artículos 6 y 7 de la citada ley, mismos que a continuación me permito transcribir.

*“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes **elementos**:*

*I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor*

público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. **Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y**

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.”

*“Artículo 7o.- Son requisitos de **validez** del acto administrativo escrito, los siguientes:*

*I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

*II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;*

*III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y*

*IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, **documentos o nombre completo de la persona.**”*

Para mayor precisión, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, regula del artículo 97 al 105, lo relativo a las visitas de verificación, donde se establece claramente que el procedimiento deberá ajustarse a las formalidades que establece la propia ley, el reglamento y demás disposiciones aplicables que componen el sistema jurídico mexicano.

La ley en estudio establece que la orden de visita de verificación indudablemente deberá ser expedida por autoridad competente, precisando el lugar o zona a verificar, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten; en toda visita se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos, asentando entre otros requisitos el nombre de la persona visitada, denominación o razón social; así como el nombre y cargo de la persona con quien se atendió la diligencia, teniendo los

visitados el derecho de formular observaciones por escrito respecto al acto de la diligencia de verificación, así como ofrecer pruebas, dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se levantó el acta de visita de verificación.

Por último, dentro de los siguientes diez días después de desahogar las pruebas se dictará resolución, la cual además de contener los elementos y requisitos de validez que debe de tener todo acto administrativo, deberá considerar para su individualización de acuerdo al artículo 132 de la ley en cita los siguientes puntos: *“I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse; II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; III. La gravedad de la infracción; IV. La reincidencia del infractor; y V. La capacidad económica del infractor, notificando dicha resolución administrativa de forma personal o por correo certificado.”*

### **3.5. El procedimiento administrativo de acuerdo al Reglamento de Verificación Administrativo para el Distrito Federal.**

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal fue emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 19 de febrero del año 2004, el cual se integra por 60 artículos, donde se regula exhaustivamente el procedimiento administrativo de verificación en el Distrito Federal.

El Procedimiento Administrativo de Verificación, establecido en el reglamento que nos ocupa, comprende las siguientes materias: protección civil; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; deporte; personas con discapacidad; agua y drenaje; establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones; anuncios; mobiliario urbano; minas, canteras, yacimientos pétreos; yacimiento urbano y uso de suelo; mercados, rastro y abastos;

cementerios y servicios funerarios; espectáculos públicos; turismo y servicios de alojamiento, protección de no fumadores.

El procedimiento administrativo de verificación de acuerdo al artículo 26 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, inicia mediante la orden de visita de verificación emitida por la autoridad competente, la cual deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

*“Artículo 26.*

- I. Lugar y fecha de expedición;*
  - II. Número de expediente que le corresponda;*
  - III. Domicilio o ubicación del establecimiento en el que se desahogará la visita de verificación;*
  - IV. Objeto y alcance de la visita de verificación;*
  - V. Cita de las disposiciones legales que la fundamenten;*
  - VI. Nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial;*
  - VII. Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden de visita de verificación;*
  - VIII. El número telefónico del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) y de la Contraloría General del Distrito Federal para efectos de las fracciones III y IV del artículo 24 de este Reglamento;*
  - IX. Autoridad a la que se debe dirigir el visitado para presentar el escrito de observaciones a que se refiere el artículo 41 de este reglamento;*
  - X. La leyenda de que el verificador tiene prohibido solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios provenientes del visitado, y que dichos actos constituyen un delito cuando, además, impliquen hacer u omitir alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.*
- La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones administrativas o penales correspondientes;*

*XI. La leyenda de que constituye un delito ofrecer dinero, dádiva o hacer promesas al verificador o a interpósita persona para que éste o cualquier servidor público haga u omita alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.*

*La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones penales correspondientes;*

*XII. Apercibimiento de que impedir la visita de verificación constituye una infracción administrativa, señalando los preceptos y sanciones aplicables.*

*El apercibimiento podrá contener la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones correspondientes, y*

*XIII. Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.”*

Atendiendo al reglamento que nos ocupa, la visita de verificación podrá atenderse con la persona titular de la actividad regulada, el encargado o responsable de la actividad regulada o en su caso con el propietario, poseedor u ocupante del establecimiento, tal y como lo establece el artículo 28 del Reglamento en estudio que se transcribe a continuación: *“La visita de verificación se entenderá con la persona que esté presente al momento de realizarla y resulte ser titular facultado para ejercer la actividad regulada en el establecimiento a verificar, el encargado o responsable de la actividad regulada, o bien, propietario, poseedor u ocupante del establecimiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley.”*

Es decir, de acuerdo al Reglamento que se analiza, el acta de visita de verificación puede atenderse hasta con el ocupante del establecimiento, bastando la presencia de dos testigos de asistencia propuestos por el visitado y, sólo ante su negativa de éste, el verificador actuante deberá nombrar dichos testigos de asistencia, teniendo el acta de visita de verificación como requisitos mínimos de acuerdo al artículo 26 del Reglamento en estudio los siguientes:

- I. Lugar, fecha y hora de su inicio;*
- II. Nombre del verificador que realice la visita de verificación;*
- III. Número, fecha de expedición y fecha de vencimiento de la credencial del verificador;*
- IV. Fecha y número de expediente de la orden de visita de verificación;*
- V. Calle, número, colonia y delegación en que se ubica el establecimiento;*
- VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite;*
- VII. La entrega de la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado;*
- VIII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia, para que designe testigos y, en su caso, sus sustitutos y que ante su negativa el verificador los nombrará;*
- IX. El nombre de los testigos designados y los datos de su identificación;*
- X. El requerimiento para que exhiba los documentos y permita el acceso a los lugares objeto de la verificación;*
- XI. Descripción de los hechos, objetos, lugares y circunstancias que observen, en relación con el objeto de la orden de visita;*
- XII. Cuando el objeto de verificación así lo requiera, la descripción y cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos;*
- XIII. En su caso, mención de los instrumentos utilizados para medir;*
- XIV. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación;*
- XV. Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación;*
- XVI. Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule la persona con quien se entienda la diligencia;*
- XVII. Que el visitado cuenta con cinco días hábiles, para hacer las*

*observaciones que estime pertinentes respecto de la visita de verificación, así como la autoridad ante quien puede formularlas;*

*XVIII. La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación;*

*XIX. Nombre y firma del verificador y demás personas que intervengan en la visita de verificación y de quienes se nieguen a firmar. Ante su negativa asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte la validez del acta, y*

*XX. La autoridad que calificará el acta de visita de verificación.*

”

Sólo en el caso de que al constituirse el verificador actuante en el domicilio señalado para llevar a cabo la visita de verificación, lo encontrara cerrada o no hubiera persona con quien atender la visita, deberá dejar citatorio por instructivo, el cual será fijado o pegado en un lugar visible del establecimiento visitado, donde se señalará entre otros requisitos la fecha y hora en que habrá de practicarse la visita de verificación al día hábil siguiente, apercibiendo al visitado que en el caso de no atender el citatorio se levantará el acta de visita de verificación con el resultado de la inspección ocular que realice el verificador en presencia de dos testigos.

El visitado tendrá cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que concluyó la visita de verificación para realizar manifestaciones por escrito, ante la autoridad que emitió la orden de visita de verificación, respecto de los hechos asentados en el acta de visita de verificación, asimismo, podrá ofrecer las pruebas que a su derecho corresponda, tal y como se advierte del artículo 41 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que dice:

*“Artículo 41. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta de visita de verificación y ofrecer pruebas en relación con éstos.”*

En este sentido, cuando el visitado realice observaciones por escrito y exhiba pruebas, se abrirá un periodo o etapa de desahogo de pruebas, razón por la que dentro de los tres días siguientes a la presentación del escrito de observaciones se acordará su admisión, señalando fecha de audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual deberá llevarse dentro de los quince días hábiles siguiente, debiéndole notificar al visitado cuando menos con cinco días hábiles de anticipación a la celebración de dicha audiencia; lo anterior, se encuentra establecido en el artículo 43 del reglamento objeto de estudio y que se transcribe a continuación:

*“Artículo 43. Si el visitado en el plazo que señala el artículo 41 del presente Reglamento, expresa observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta y, en su caso, ofrece pruebas, la autoridad competente en el plazo de tres días hábiles, acordará su admisión. En el mismo proveído fijará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles siguientes y notificarse por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de su celebración.”*

Una vez agotada dicha audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la autoridad competente emitirá dentro de los siguientes diez días hábiles la resolución administrativa debidamente fundada y motivada, imponiendo en su caso las sanciones y medidas de seguridad correspondientes:

### **3.6. Contradicción entre la ley y reglamento.**

**Respecto a la primera notificación** los artículos 78 y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo son contrariados por el artículo 28 del Reglamento de Verificación Administrativa ambos del Distrito Federal, como a continuación se demuestra:

<p>La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p><b>Artículo 78.-</b> Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos; y la solicitud de informes o documentos deberán realizarse:</p> <p><b>I. Personalmente a los interesados;</b></p> <p><b>a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto;</b></p> <p><b>Artículo 80.-</b> Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser <b>notificada, con su representante legal, o con la persona autorizada; a falta de éstos, el notificador dejará citatorio</b> con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado le espere a una hora fija del día hábil siguiente.....</p>	<p>El Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 28. La visita de verificación se entenderá con la persona que esté presente al momento de realizarla y resulte ser titular facultado para ejercer la actividad regulada en el establecimiento a verificar, el encargado o responsable de la actividad regulada, o bien, <b>propietario, poseedor u ocupante del establecimiento,</b> en términos de lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley.</p>
--	---

El artículo 78 de la Ley establece claramente que el primer acto o cabeza de procedimiento será notificado de manera personal, por lo que el verificador actuante al realizar la visita de verificación deberá buscar a la persona en contra de quien se inició el procedimiento, su representante legal o la persona autorizada, para notificarle la orden de visita de verificación y poder levantar el acta respectiva; y en el caso de no encontrarlo dejará citatorio con

cualquier persona que se encuentre en el domicilio, tal y como lo establece el artículo 80 de la ley en cita.

Por su parte el precepto 28 del Reglamento, manifiesta que la visita de verificación se podrá atender con las siguientes personas:

- a) El responsable de la actividad regulada;
- b) El encargado de la actividad regulada;
- c) Propietario del establecimiento;
- d) Poseedor del establecimiento;**
- e) Ocupante del establecimiento;**

Del análisis del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, no se advierte regulación clara de la conducta que debe seguir el verificador cuando se constituya en el establecimiento a verificar y se dé el caso de que no se encuentre la persona buscada; omisión que por lógica jurídica elemental se tendría que estar a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, esto es, se tendría que dejar citatorio con la persona que se encuentre en el domicilio o en su defecto con el vecino más próximo, para que el interesado espere al verificador el día hábil siguiente; no obstante lo anterior y contrariamente a ello, el artículo 28 de dicho Reglamento, permite que el verificador comisionado lleve a cabo con cualquier persona señalada en los incisos anteriores la notificación de la orden de visita y la diligencia de verificación administrativa, inclusive llevada a cabo con el simple poseedor u ocupante del lugar, disposición que contradice directamente al artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**Respecto a los requisitos de la orden de visita de verificación,** el artículo 7, fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo se ve contrariado por el artículo 26 del Reglamento de Verificación Administrativa

ambos del Distrito Federal, por las razones siguientes:

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, establece que todo acto administrativo se compone de elementos y requisitos de validez, entre los que se encuentra el nombre de la persona a quien va dirigido, tal y como se advierte en la última parte de la fracción IV del artículo 7 del ordenamiento precitado.

Asimismo, el Reglamento en estudio en ninguna de las X fracciones que componen al artículo 26, se advierte que se mencione que se debe asentar en la orden de visita de verificación el nombre completo de la persona a quien vaya dirigido el acto de molestia. Cabe hacer mención que el antiguo Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, establecía claramente que en la orden de visita de verificación se tenía que asentar el nombre completo de la persona a quien va dirigida la orden de visita de verificación.

**Respecto al citatorio** el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo se ve contrariado por el diverso 33 del Reglamento de Verificación Administrativo ambos del Distrito Federal, como a continuación se resalta.

<p>La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 80. ...Si el domicilio se encontrare cerrado y nadie respondiera al llamado del notificador para atender la diligencia, <b>el citatorio se dejará</b></p>	<p>El Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 33. Si el verificador al constituirse en el domicilio o ubicación del establecimiento en que deba realizar la visita de verificación lo encuentra cerrado</p>
---	---

<p><b>con el vecino más próximo.</b></p>	<p>o no hay persona con quien entender la visita, fijará en lugar visible del establecimiento, <b>citatorio por instructivo</b> que deberá contener los siguientes requisitos:</p>
--	--

La Ley de Procedimiento Administrativo que nos ocupa, establece en la parte final de su artículo 80, que si el verificador actuante al constituirse en el establecimiento a verificar lo encuentra cerrado dejará citatorio con el vecino más próximo.

Por su parte el Reglamento, establece en su precepto 33 que si el verificador al constituirse al establecimiento a verificar lo encuentra cerrado o hay persona con quien atender la diligencia, dejará citatorio por instructivo que se fijará en lugar visible, con lo cual se advierte que dicho precepto dispone una cuestión diferente a la establecida en la ley de la cual emana.

**Respecto al acta de visita de verificación** el artículo 103, fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo se ve contrariado por el precepto 31 fracción VI del Reglamento de Verificación Administrativo ambos del Distrito Federal, por las razones que en seguida se mencionan:

<p>Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 103.- En las actas se hará constar:</p>	<p>Reglamento de Verificación Administrativo para el Distrito Federal.</p> <p>Artículo 31. En toda visita de verificación, el verificador, con la</p>
--	---

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;	<p>presencia de la persona con quien se entienda la diligencia y la asistencia de los testigos, levantará acta en las formas impresas que al efecto se expidan, las que deberán estar numeradas y foliadas. En esta acta se deberá asentar lo siguiente:</p> <p>VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite;</p>
--	--

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece en su artículo 103, fracción I, que uno de los requisitos del acta de visita de verificación consiste en que se asiente el nombre, denominación o razón social del visitado, independientemente del nombre o cargo de la persona con quien se atendió la diligencia.

Por su parte, el Reglamento expresa en su artículo 31, fracción VI, que dentro de los requisitos del acta de visita de verificación de deberá asentar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, disposición diferente a lo que expresa la Ley, ya que el Reglamento establece que se deberá asentar únicamente el nombre de la persona que atiende la diligencia, la cual puede ser diferente a la persona a la que va dirigido el procedimiento administrativo, ya que la persona a la que se le dirige el procedimiento es la posible afectada por el acto de autoridad, y la persona que atiende la diligencia no se puede ver afectada en su esfera jurídica por el acto de autoridad, ya que su única obligación es la de atender la diligencia sin que su actuación tenga alguna trascendencia jurídica.

### **3.7. La inconstitucionalidad del procedimiento administrativo establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente originaria del derecho mexicano, por lo que indudablemente las diferentes leyes que se desprenden de ella, deben ser acordes a lo que estipula la Ley máxima; en el caso que nos ocupa, el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, deberá ajustarse a los lineamientos, normas y principios constitucionales sin excepción alguna, pues de lo contrario su inconstitucionalidad sería evidente.

En el caso concreto, el artículo 28 de la Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, establece lo siguiente: *“La visita de verificación se entenderá con la persona que esté presente al momento de realizarla y resulte ser titular facultado para ejercer la actividad regulada en el establecimiento a verificar, el encargado o responsable de la actividad regulada, o bien, propietario, poseedor u ocupante del establecimiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley.”* Precepto que va en contravención directa los artículos 78 fracción I inciso a) y 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que establecen:

*“Artículo 78.- **Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos; y la solicitud de informes o documentos deberán realizarse:***

***I. Personalmente a los interesados;***

***a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto;***

*Artículo 80.- **Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada, con su representante legal, o con la persona autorizada; a falta de éstos, el notificador dejará citatorio con***

*cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado le espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado; y nadie respondiera al llamado del notificador para atender la diligencia, el citatorio se dejará con el vecino más próximo.”*

Dicha contravención radica en que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece claramente que la primera notificación del asunto debe de ser de forma personal y en el caso de que no se encuentre a la persona buscada se deberá dejar citatorio con la persona que se encuentre en el lugar; no obstante ello, el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, contrariamente a lo anterior estipula que la orden y acta de visita de verificación administrativa puede llevarse a cabo con cualquier persona, lo cual indudablemente es ilegal al conculcar la oportunidad de defensa de todo gobernado y por ende las formalidades esenciales del procedimiento consagradas constitucionalmente en el párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra expresa:

“

*Art. 14....*

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

En este sentido la omisión del Reglamento de establecer con claridad la forma de notificación del primer acto en el procedimiento administrativo, da pauta para que la autoridad notifique la orden de visita y de lleve a cabo el acta de visita de verificación con cualquier persona, circunstancias que en la actualidad se ha vuelto una práctica cotidiana en la administración pública del Distrito Federal, lo cual es en detrimento de la seguridad jurídica de los

gobernados, ya que para que se respeten la formalidades esenciales del procedimiento es necesario que la primer notificación de cualquier asunto se haga del conocimiento de la persona en contra de quien se inicie el procedimiento, representante legal u autorizado para tal efecto y en el caso de no encontrarla se deberá dejar citatorio; ya que de ninguna forma se puede permitir o consentir que la notificación se lleve a cabo con cualquier persona que se encuentre en el establecimiento, como por ejemplo el simple poseedor u ocupante, como erróneamente lo establece el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal y que al manifestarlo así, la inconstitucionalidad del artículo 28 del Reglamento es indiscutible.

De igual forma, el artículo 7, fracción IV, del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, establece que uno de los requisitos de validez del acto administrativo, es que se señale el nombre completo de la persona a la que va dirigido el acto administrativo, mismo que a la letra dice: *Artículo 7o.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes: IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o **nombre completo de la persona.***”

El artículo mencionado contraviene el artículo 26 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, ya que en el mismo se establecen los requisitos mínimos que debe contener la orden de visita de verificación, sin que se señale que se deba asentar el nombre completo de la persona a la que va dirigida el acto administrativo; puesto que al ser la orden de visita de verificación un acto administrativo indudablemente debe cumplir con todos y cada uno de los requisitos de validez, entre los que se encuentra señalar el nombre de la persona a la que va dirigida dicho acto, lo que constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento.

En este sentido, es evidente que si el acto de autoridad va dirigido a persona incierta, conculca las formalidades esenciales del procedimiento y por ende la garantía de seguridad jurídica, siendo por demás inconstitucional.

Por lo tanto, si la orden de visita, su notificación y el acta de visita de verificación son emitidos en contradicción con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los demás actos son producto de otros viciados de origen, al no respetar las formalidades esenciales del procedimiento y por lo tanto su inconstitucionalidad es manifiesta.

En conclusión, los artículos **26, 28, 31 y 33 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal**, relativos a la orden de visita, a la primer notificación, acta de visita y citatorio que se emiten dentro del procedimiento administrativo de verificación, al contrariar directamente a la ley resultan ser inconstitucionales.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE LA ILEGALIDAD O**  
**INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL**  
**REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO**  
**FEDERAL.**

Cuando los gobernados se ven afectados en su esfera jurídica por algún acto de autoridad que contraviene la ley o la Constitución, tal y como lo hace el procedimiento administrativo de verificación emitido al tenor del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el orden jurídico mexicano regula a favor del particular los medios de defensa o de impugnación con que se cuenta para combatir dichos actos ilegales e inconstitucionales, por lo que este último capítulo lo vamos a dedicar al estudio de los medios de impugnación que están al alcance de los gobernados; razón por la que a continuación nos referiremos al recurso de inconformidad, juicio de nulidad y por supuesto al juicio de amparo.

**4.1. Recurso de inconformidad.**

El recurso de inconformidad es un medio de impugnación interno establecido en el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual versa sobre la legalidad del acto recurrido; y se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto recurrido, quien lo resolverá, con la única excepción de que si el acto de autoridad es emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal este mismo conocerá y resolverá el recurso de inconformidad, situación que resulta absurda, al ser la misma autoridad juez y parte en el recurso.

#### **4.1.1. Procedencia y término**

El recurso de inconformidad procede contra los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas del Distrito Federal, es decir, contra cualquier declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva de la administración pública, que tenga por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, ya sea de forma transitoria o permanente, teniendo como finalidad que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

De acuerdo al artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el término para interponer el recurso de inconformidad es de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto recurrido y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 82, fracción I de la Ley precitada, las notificaciones personales surten efectos el día siguiente en que se hubieren realizado.

#### **4.1.2. Trámite.**

El escrito de interposición del recurso de inconformidad, deberá de contar con los siguientes requisitos:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;
- III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta;
- IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;

- V. La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre;
- VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y
- VII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

Si en el escrito del recurso de inconformidad se omitiera alguno de los requisitos mencionados en el párrafo anterior, el superior jerárquico deberá prevenir al recurrente por una vez, para que dentro del término de 5 días hábiles subsane la irregularidad detectada, y si dentro del término concedido no desahoga dicha prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Una vez admitido el recurso, en el mismo acuerdo se deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de ley, la cual será dentro de los siguientes 10 días hábiles, donde se admitirán y desahogarán las pruebas ofrecidas, de igual forma se recibirán los alegatos correspondientes. Cabe mencionar que el artículo 123 de la Ley en comento, establece que no se tomarán en cuenta al momento de emitir la resolución, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando pudieron haber sido ofrecidos durante el procedimiento, y que a la letra dice:

*“Artículo 123.- ...*

*No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”*

Dentro de los siguientes 10 días hábiles a la celebración de la audiencia de ley, el superior jerárquico emitirá la resolución al recursos de inconformidad y que al ser un acto administrativo deberá contener todos y cada uno de los

elementos y requisitos de validez contemplados en los artículos 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Mi comentario personal de acuerdo a la experiencia vivida dentro de la administración pública local y federal, me ha confirmado que el recurso de inconformidad en la práctica no se puede tener como un medio de impugnación eficaz, ya que el mismo en muchos de los casos es resuelto por la propia autoridad que emitió el acto impugnado o en su defecto por un servidor público diverso que al ser parte de la misma administración comparte los mismos criterios y errores en la gran mayoría de los casos.

#### **4.1.3. Suspensión.**

La suspensión del acto administrativo se encuentra regulada de los artículos 114 al 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, donde se establece que el recurrente puede solicitar la suspensión del acto en el propio escrito de interposición del recurso o en su defecto hasta antes de que se dicte la resolución que resuelva el recurso de inconformidad, por lo que independientemente de dichas hipótesis, el superior jerárquico deberá otorgar o negar en su caso **la medida cautelar solicitada dentro de los siguientes 5 días hábiles en que fue solicitada**, con la salvedad de que si se omite expedir acuerdo expreso sobre dicha petición se entenderá otorgada. (positiva ficta).

Para que el superior jerárquico esté en posibilidad de otorgar la medida cautelar, deberá señalar en el mismo acuerdo las garantías para cubrir los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a terceros y, en el caso de multas, al ser, éstas un crédito fiscal se deberán garantizar a través de billete de deposito o por fianza, de acuerdo a lo que marca el Código Financiero del Distrito Federal.

La suspensión será gozada por el particular hasta que se dicte resolución en el recurso y tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran al momento de solicitarla. La medida cautelar podrá revocarse por el propio superior jerárquico cuando se modifiquen las condiciones sobre las cuales se concedió, tal y como se aprecia del artículo que se transcribe a continuación *“Artículo 119. La suspensión podrá revocarse por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.”*

#### **4.2. Juicio de nulidad.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la instancia donde se ventila el Juicio de Nulidad; Tribunal que se compone de una Sala Superior integrada de siete Magistrados, tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una y de las Salas Auxiliares que sean necesarias para el buen funcionamiento, los Magistrados titulares son nombrados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los Magistrados de la Sala Superior, dentro de su competencia de acuerdo al artículo 20 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra la de fijar jurisprudencia, resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares; resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior; conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal.

#### **4.2.1. Procedencia y término.**

El Juicio de Nulidad, de acuerdo al precepto 23 de la Ley de la materia, procede contra los siguientes actos que se enumeran a continuación:

*I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;*

*II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;*

*III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;*

*IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;*

*V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;*

*VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;*

*VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;*

*VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;*

*IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;*

*X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;*

*XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y”*

El término para interponer la demanda en el Juicio de Nulidad es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se realizó la notificación del acto impugnado, tal y como lo establece el precepto 43 de la Ley de la Materia, que dice:

*“El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.”*

#### **4.2.2. Trámite.**

Una vez que es ingresado el escrito inicial de demanda, el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dentro de las 24 horas siguientes de haberla recibido, la remitirá a la Sala que corresponda de acuerdo al turno, para que el Presidente de la Sala asignada emita el primer acuerdo ya sea de admisión, prevención o desechamiento.

Cuando el Presidente de la Sala de conocimiento emita un acuerdo de prevención, el particular deberá desahogarlo dentro del término de cinco días hábiles, y en el caso de no hacerlo se desechará la demanda. Una vez admitida la demanda por el Presidente de la Sala del conocimiento, en el primer acuerdo se ordenará el emplazamiento a la autoridad demandada para que conteste dentro de los quince días hábiles posteriores a la notificación, señalando fecha para la audiencia de Ley, que no excederá de los veinte días hábiles siguientes a la emisión de dicho acuerdo, asimismo, se asignará al Magistrado Instructor que ventilará el Juicio.

En la audiencia de ley se desahogarán únicamente las pruebas ofrecidas en la demanda y en la contestación, con excepción de las supervenientes mismas que podrán ofrecerse hasta antes de la audiencia, se admitirán en el juicio de nulidad toda clase de pruebas con excepción de la confesional y las que fueran contrarias a la moral y al derecho.

La audiencia de Ley al ser oficiosa se llevará a cabo con o sin la asistencia de las partes y tendrá como finalidad admitir y desahogar las pruebas ofrecidas tanto en el escrito inicial de demanda como en su contestación, así como oír los alegatos correspondientes, por lo que una vez realizado lo anterior, se dictará sentencia en es mismo acto o en su defecto dentro de los 10 días hábiles siguientes, la cual se notificará a las partes de forma personal.

Es pertinente señalar que desde que se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia y trámite del juicio de nulidad se exigía que el actor acreditará su interés legítimo, que consiste en la afectación o molestia causada a su persona por el acto impugnado, razón suficiente para que el gobernado afectado estuviera en posibilidad de promover el juicio de nulidad.

No obstante lo anterior, en reciente reforma al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el 29 de agosto del año 2004, además del interés legítimo, para la procedencia del juicio de nulidad, ahora se exige el interés jurídico cuando el particular pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, al respecto me permito transcribir dicho precepto:

*“ARTICULO 34.- Sólo podrán Intervenir en el juicio, las personas que tengan **interés legítimo** en el mismo.*

*En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su **interés jurídico** mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.”*

Dicha reforma al artículo 34 de la ley de referencia, trajo serios perjuicios a los gobernados, ya que con la misma se impuso un candado o traba para poder acceder a la justicia administrativa, toda vez que los particulares que se ven afectados por un acto administrativo y que se relacione con actividades reguladas se van enfrentar con una negativa rotunda por parte del Tribunal para estudiar el fondo del asunto, con el pretexto de que el particular no acredita contar con el interés jurídico, a través de la licencia, permiso, autorización o aviso respectivo.

Se conoce que el motivo de la reforma al precepto 34 de la ley en estudio, a través de la cual se exige ya no sólo el interés legítimo sino el interés jurídico, se debió a que con dicha medida se le pretende impedir a los particulares que se dedican a explotar diversas actividades sin previa regulación y que por ende han tomado como forma de vida estar al margen de las leyes administrativas, estén impedidos que la justicia administrativa este de su parte.

No obstante lo anterior, se tiene que tomar en cuenta que con dicha exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de nulidad, se le esta impidiendo a cientos o tal vez a miles de personas anualmente la posibilidad de acudir a la única instancia que tiene la facultad de estudiar la legalidad e ilegalidad de los actos producidos por la Administración Pública.

Dicha exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de nulidad, prácticamente se esta negando al gobernado su derecho a obtener la justicia administrativa y peor aún, ante dicha postura del acreditamiento necesario del interés jurídico, se están convalidado todos aquellos actos y procedimientos que nacen a la vida jurídica viciados por conculcar las formalidades esenciales del procedimiento.

Es tan grave y perjudicial para los particulares dicha reforma que como ejemplo expongo que los procedimientos administrativos que fueran dictados por una autoridad incompetente, al margen de las formalidades esenciales del procedimiento, inclusive, dictado por aquellos servidores públicos que usan el poder para venganzas, cuestiones personales, políticas, ruines y caprichosas ó por cualquier otro motivo; dicho procedimiento administrativo no podría ser declarado nulo por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por el hecho de que el particular no acreditó contar con el interés jurídico a través de la licencia, manifestación, permiso, autorización o aviso.

En razón de lo expuesto con antelación, llegamos a la firme convicción de que con dicha figura legal del interés jurídico, se les arrebató a los ciudadanos del Distrito Federal, la única instancia con que se contaba para poder combatir la ilegalidad de aquellos actos administrativos abusivos y arbitrarios de la Administración Pública del Distrito Federal.

#### **4.2.3 Suspensión.**

La suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad se encuentra regulado de los artículos 58 al 63 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los cuales se establece que la suspensión del acto impugnado sólo podría otorgarse por el Presidente de la Sala que conozca del asunto a petición del Magistrado Instructor.

Esto es, para que la suspensión del acto impugnado sea otorgada, se deberá previamente verificar la existencia y autenticidad del acto que impugna, asimismo, deberá realizar la consulta ciudadana con aquellos vecinos a los que de algún modo afecte la medida cautelar.

La suspensión del acto tendrá como objeto y finalidad evitar que se ejecute la resolución impugnada, no obstante ello si los actos que se impugnan ya fueron ejecutados al momento de solicitarse la medida cautelar, pero dicha ejecución le impidan al actor ejercer su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente del Tribunal podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, esto es, se ordenará se dejen sin efectos las consecuencias del acto impugnado hasta en tanto se dicte sentencia en el juicio.

La concesión de la medida cautelar del acto impugnado en el juicio de nulidad dejará de surtir efectos si dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de que se notificó el auto donde se le concedió, no se otorga

la garantía impuesta, razón por la que es necesario que cuando se trate de multas, impuestos, derechos, o cualquier otro crédito fiscal, se garantice para seguir gozando de la suspensión con cualquiera de las siguientes formas:

- I.- Depósito en efectivo;
- II.- Billeto de depósito;
- III.- Prenda o hipoteca;
- IV.- Embargo de bienes; o
- V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

En conclusión, el juicio de nulidad se puede tener como un medio de impugnación al alcance de algunos gobernados, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, goza de plena jurisdicción y autonomía al dictar sus sentencias, no obstante ello debido a la carga de trabajo que tiene dicha instancia, la impartición de justicia es tardada y en algunos casos deficientes, por lo que para resolver tal problemática es necesario prescindir de muchos trámites burocráticos internos que se realizan dentro del Tribunal y que perjudican al proceso, asimismo, es necesario la creación de por lo menos dos Salas Auxiliares e indudablemente se tiene que quitar el lastre que exige a los gobernados del Distrito Federal la acreditación del interés jurídico, para que estemos en posibilidad de decir que el juicio de nulidad es un verdadero medio de impugnación.

#### **4.3. Juicio de Amparo.**

La defensa de la Constitución consiste en que los actos que contravienen a la ley suprema deben ser declarados nulos y corresponde tan loable función al Poder Judicial de la Federación, que se integra de los siguientes órganos:

1. La Suprema Corte de Justicia de La Nación;
2. El Tribunal Electoral;
3. Los Tribunales Colegiados de Circuito;
4. Los Tribunales Unitarios de Circuito;
5. Los juzgados de Distrito;
6. El Consejo de la Judicatura Federal;
7. El Jurado Federal de Ciudadanos, y
8. Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en materia penal.

No obstante lo anterior, sólo conocen del juicio de amparo cinco de los ocho órganos precitados, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en pleno o en salas, al resolver el recurso de revisión en segunda instancia el amparo indirecto, de igual forma puede conocer del juicio de amparo directo al hacer uso de la facultad de atracción que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales conocen del juicio de amparo indirecto al resolver en segunda instancia el recurso de revisión; de igual forma dichos Tribunales conocen del juicio de amparo directo en única instancia; por su parte los Tribunales Unitarios de Circuito, conocen del juicio de amparo indirecto cuando se promueven contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito.

Los Juzgados de Distrito conocen indiscutiblemente del juicio de amparo indirecto en primera instancia y por último los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son conocedores del juicio de amparo indirecto en materia penal contra actos de autoridad judicial en atención a la competencia concurrente.

#### **4.3.1. Principios rectores del juicio de amparo.**

Los principios constitucionales o rectores del juicio de amparo encuentran su fundamento en la propia Constitución, otros en la Ley de Amparo e inclusive en la jurisprudencia, los cuales constituyen la base rectora de la tramitación, sentencia y ejecución, mismos que a continuación se enumeran

- 1. Principio de competencia de los Tribunales de la Federación para conocer el juicio de amparo.** Como previamente ya se mencionó no todos los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, pueden conocer del juicio de amparo, sino que únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito y los Tribunales Superiores de cada Estado, en materia penal contra actos de autoridad judicial.

En el caso que nos ocupa, cuando se impugna el procedimiento de verificación administrativa o alguno de los artículos del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, se deberá promover el juicio de amparo bi-instancial o mejor conocido como indirecto, del cual conocerá en primera instancia los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, y en segunda instancia mediante el recurso de revisión los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

Inclusive en términos del artículo 84 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer del recurso de revisión, cuando en el juicio de amparo se hay impugnado una Ley, Tratado Internacional o Reglamento, siendo en el caso que nos ocupa el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, y en el caso de que al dictarse la sentencia en ésta se realice una interpretación a algún artículo de la Constitución.

2. **Principio de la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad;** El juicio de garantías sólo procede contra actos emitidos por la autoridad, independientemente de que provengan de la función legislativa, ejecutiva o judicial ya sea del nivel federal, estatal o municipal, entendiéndose por acto de autoridad la declaración unilateral de voluntad emanado de un órgano que integra al Estado.

En el caso que nos ocupa, el juicio de amparo procede contra dos diversos actos de autoridad, esto es, procede contra la resolución que ponga fin al procedimiento de verificación administrativa, donde la autoridad responsable será el órgano u órganos que integra la Administración Pública del Distrito Federal, que haya emitido el acto reclamado.

También procede el juicio de amparo cuando se impugne algún o algunos de los artículos del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, como el 26, 28, 31 o 33 (los cuales ya acreditamos en este trabajo que contravienen a la Constitución), entonces la autoridad responsable será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser éste el titular de la facultad reglamentaria de acuerdo al artículo 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3. **Principio de Instancia de parte agraviada;** es la persona que se ve afectada en su esfera jurídica de derechos por algún acto de autoridad, siendo la única facultada para interponer el juicio de amparo.

Por lo tanto la persona o personas a quien se le haya incoado un procedimiento administrativo de verificación administrativa ya sea por construcción, establecimientos mercantiles, anuncios, uso de suelo, etc, son las facultadas para acudir al juicio de amparo, cabe mencionar que la autoridad administrativa es muy dada a dirigir los procedimientos administrativos a

personas inciertas, conducta que demostramos en este trabajo que conculcan las formalidades esenciales del procedimiento y que por ende transgrede a la Constitución, en este caso la persona facultada para promover el juicio de amparo es el propietario del inmueble donde se ejecute o trate de ejecutar el acto de autoridad.

4. **Principio de la procedencia del juicio de amparo a favor de los gobernados.** Dicho principio establece claramente que el juicio de garantías esta a favor de aquellas personas que por los actos de autoridad se ven afectadas en su esfera jurídica de derecho, teniendo como excepción a la regla que los entes públicos podrán acudir al juicio de garantía cuando el acto que se reclame afecte sus intereses patrimoniales.

Esto es, dicho principio establece que gobernados al verse afectados por algún acto de autoridad ya sea de índole ejecutivo, legislativo o judicial, tendrán en todo momento el derecho de incoar el Juicio de Amparo.

5. **Principio de la existencia de un agravio personal y directo;** Este tema se abordara en el siguiente sub-inciso.
6. **Principio de definitividad;** Consiste en que previo a la interposición del Juicio de Garantías el agraviado deberá promover el recurso o medio de defensa que modifique, revoque o anule el acto de autoridad que le afecta, ya que de lo contrario será improcedente, de igual manera es necesario aludir a sus excepciones, las cuales son:

- I. Amparo contra Leyes;
- II. Amparo contra ordenes verbales;
- III. Amparo por falta de fundamentación legal;

- IV. Amparo por no preverse en la Ley aplicable al acto, la suspensión del acto reclamado;
- V. Cuando para otorgar la suspensión en el recurso ordinario, se exigen más requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo;
- VI. Por existir pluralidad de recursos;
- VII. Por proceder un recurso factico;
- VIII. Por violación directa a un precepto de la Constitución
- IX. Amparo para proteger la vida y la integridad personal;
- X. Amparo contra el auto de formal prisión;
- XI. Controversias sobre el estado Civil;
- XII. Controversias que afecten el orden y la estabilidad de la familia;
- XIII. Amparo a favor de los menores de edad e incapaces;
- XIV. Amparo promovido por tercero extraño a juicio;

De lo anteriormente plasmado advertimos que en el caso que nos ocupa se actualiza una excepción al principio de definitivita, y para efecto de acreditarlos tenemos que remitirnos al artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que establece que contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas proceden dos medios de defensa el administrativo y el judicial, es decir, recurso de inconformidad y el juicio de nulidad, los cuales son optativos para el particular.

Por lo tanto es necesario analizar si tanto el recurso de inconformidad que se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se recurre ó el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deberán ser agotados antes de promover el juicio de amparo.

En el caso del recurso de inconformidad al solicitarse la suspensión del acto recurrido se exige un requisito mayor al establecido en la Ley de Amparo, consistente en que el superior jerárquico acordará el otorgamiento o

denegación de la suspensión dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, lo cual constituye un requisito mayor y dilatorio, ya que el particular gozaría de la medida cautelar hasta los cinco días posteriores a su solicitud, fecha para la cual tal vez el acto recurrido ya fue ejecutado, por lo tanto no es obligatorio que previo a la interposición del juicio de amparo, se tenga que promover el recurso de inconformidad.

Por su parte, en el juicio de nulidad regulado por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece sin duda mayores requisitos de los que exige la Ley de Amparo, para conceder la suspensión del acto impugnado, los cuales se enlistan a continuación:

- 1) La suspensión sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor;
- 2) Previo al otorgamiento de la medida cautelar se verificará la existencia y autenticidad del acto que se impugna;
- 3) Se realizará la consulta ciudadana a aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

De los numerales transcritos se desprende que es indudable que para la concesión de la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad, se exigen mayores requisitos de los que establece la Ley de Amparo, en este sentido se llega a la firme conclusión de que el particular al impugnar vía amparo la resolución que se emita en el procedimiento de verificación administrativa no está obligado a promover ninguno de los medios de impugnación establecidos en el precepto 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

7. **Principio de prosecución judicial;** Dicho principio rector establece que el trámite del juicio de amparo será semejante en todos, ya que tanto la Ley de Amparo, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, regulan ampliamente el proceso Constitucional, razón por la cual el Juez únicamente actúa como director del proceso.

En el caso en concreto al impugnar ya sea el procedimiento administrativo de verificación o algún o algunos de los artículos del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, dicho principio da la certeza al quejoso que el juicio de amparo se tramitará dentro del cause legal preestablecido, lo que impide al juzgador innovar formas extralegales.

8. **Principio de estricto derecho;** Consiste en que los jueces sólo pueden estudiar exclusivamente lo que las partes les expongan, por lo que la sentencia será resuelta por el Juez tomando en cuenta las consideraciones vertidas por el quejoso en su escrito inicial de demanda en cuanto a la inconstitucionalidad del acto reclamado, los argumentos de la autoridad responsables relativo a la Constitucionalidad del acto de autoridad vertido en su informe con justificación, así como lo que manifieste el tercero perjudico y el Ministerio Público, en sus respectivos alegatos y pedimentos.

Cabe señalar que dicho principio de estricto derecho tiene sus excepciones, denominada por la Ley de Amparo, como suplencia de la deficiencia de la queja, cuando se trata de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia; en material penal, laboral y agraria y a favor de los menores incapaces.

En el caso que nos debe de ocupar respecto a la inconstitucionalidad del procedimiento de verificación administrativa establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, al encontrarnos en materia

administrativa, la suplencia de la deficiencia de la queja no opera, salvo que se advierta una violación manifiesta e indudable en contra del quejoso, razón por la que es necesario que en el escrito inicial de demanda de amparo se describan de forma adecuada los conceptos de violación y los medios probatorios, donde se exponga y demuestren las razones por las que el acto reclamado vulnera a la Constitución, ya que de lo contrario y a pesar de que la violación sea evidente el Juez está impedido de invocar razonamientos y consideraciones que no le fueron planteados en la litis, circunstancia por la que tendrá que negar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

9. **Principio de la relatividad de los efectos de la sentencia del Juicio de Amparo;** Este último principio se refiere a que la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, sólo beneficiará al quejoso a pesar de que existan afectaciones idénticas a otras personas, por lo que dicho principio establece claramente que la sentencia que concede el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, tiene efectos exclusivos para el quejoso.

Es decir, cuando el agraviado por un procedimiento administrativo de verificación se siente afectado en su esfera jurídica podrá promover el juicio de garantías el cual es resuelto mediante una sentencia de amparo, que únicamente beneficiará al quejoso, siendo lógico y correcto ya que el acto de autoridad impugnado únicamente tiene efectos concretos y no generales, por lo que es evidente que la sentencia de amparo sólo beneficia al perjudicado y no a otra persona.

La situación se pone tensa cuando el juicio de amparo versa sobre la inconstitucionalidad de una Ley o Reglamento, toda vez que atendiendo al principio de la relatividad de los efectos de la sentencia a pesar de que el Poder Judicial de la Federación advierta la inconstitucionalidad de una norma, dicha

declaración únicamente beneficiara a la persona que interpuso el juicio de amparo, en atención al principio de la relatividad de los efectos de la sentencia.

El agraviado que además de impugnar la resolución dictada en el procedimiento administrativo de verificación incoado en su contra, señala también como acto reclamado la aplicación de los artículos 26, 28, 31 ó 33 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, la sentencia concesoria que se dicte en el juicio únicamente beneficiará al quejoso.

A pesar de que los artículos 26, 28, 31 ó 33 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, hayan sido declarados inconstitucionales por sentencia del Poder Judicial Federal, dicha declaratoria sólo beneficiará al quejoso y no a las demás personas que hayan ó estén siendo afectadas por la aplicación de dichos artículos inconstitucionales, toda vez que la sentencia tiene efectos exclusivos de acuerdo al principio de la relatividad de los efectos de la sentencia.

En este sentido, los afectados por algún procedimiento de verificación administrativa, además de impugnar éste deberán exponer los razonamientos lógicos jurídicos con los que se acredite la contravención de los artículos 26, 28, 31 o 33 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, con la Ley fundamental de nuestra nación mexicana, para efecto de que puedan ser beneficiarios de la sentencia que declare su inconstitucionalidad.

#### **4.3.2. Principio de la existencia de un agravio personal y directo.**

El principio de la existencia de un agravio personal y directo, consiste que el juicio de amparo deberá ser promovido por la persona afectada por el acto de autoridad, denominada de acuerdo a la Ley de Amparo con el nombre de agraviado, ya que la acción esta reservada exclusivamente para el gobernado

que reciente en su esfera jurídica de derechos la afectación del acto de autoridad.

A mayor concreción, la persona a la que se dirige el procedimiento administrativo de verificación, es la única facultada para incitar la actividad judicial a través de la interposición del juicio de amparo, ya que ésta es quien resiente el agravio personal en su esfera de derechos por la instauración del procedimiento de verificación administrativo.

En razón de lo anterior, vemos la importancia y necesidad de que todas las normas estipulen que se debe de especificar claramente el nombre completo de la persona en contra de quien se inicia cualquier tipo procedimiento administrativo, ya que de lo contrario surge la duda de que hacer cuando la autoridad administrativa instaura dicho procedimiento a personas inciertas, máxime cuando existen disposiciones nefastas que lo permiten como es el caso del artículo 28 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que consiente dirigir el procedimiento hasta con el encargado, poseedor y ocupante de lugar verificado.

Del anterior cuestionamiento se llega a la conclusión que ninguna de las personas precitadas cuentan con la legitimación procesal para interponer el juicio de garantías, ya que no hay agravio personal a su esfera jurídica, por lo que independientemente de que el procedimiento de verificación se haya dirigido a persona incierta o cierta, la persona que podrá promover el juicio constitucional es el titular de la actividad regulada.

Por último, el agravio además de ser personal debe ser directo, lo que consiste en que entre el acto de autoridad y la afectación no debe de haber algún acto intermedio, es decir, el acto de autoridad debe ser definitivo, por lo que es necesario precisar que en el juicio de amparo se deberá promover hasta que se resuelva dicho procedimiento, momento en el cual se podrán hacer valer

las violaciones cometidas durante el procedimiento, pues si se impugna únicamente la orden y acta de visita de verificación dicho juicio será sobreseído.

Para mayor abundamiento, el juicio de amparo no procede contra actos de trámite, simples, internos, materiales, etc, sino contra actos definitivos, esto es que resuelvan o ponga fin al procedimiento, como ejemplo tenemos que si se impugna la orden y acta de visita de verificación emitidas dentro del procedimiento administrativo de verificación, dicho juicio inevitablemente sería sobreseído, al encontrarnos ante actos intermedios o de trámite, razón por la que el agraviado deberá esperar para promover el juicio de amparo hasta que se notifique la resolución administrativa, haciendo valer las violaciones cometidas en la propia resolución o durante el procedimiento.

Por otro lado, es necesario destacar que el quejoso deberá acreditar la existencia del agravio a su esfera jurídica de derechos, denominado como interés jurídico, el cual se entiende como el derecho público subjetivo derivado de la norma objetiva, que le concede al particular la prerrogativa o facultad de solicitar a las instancias correspondiente dejen sin efecto el acto de autoridad ilegal o inconstitucional.

Es decir, para que se configure un agravio en contra de la esfera jurídica de los gobernados debe de existir previamente un derecho, como por ejemplo; la autorización para demoler, modificar o edificar una construcción; para instalar un anuncio, para explotar un giro mercantil etc, el cual al ser afectado o lesionado por un acto de autoridad, el particular se encuentra legitimado para acudir al juicio de amparo, ya que si el gobernado no acredita con el documento idóneo su derecho preconstituido el juicio será sobreseído al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo y que se transcribe a continuación:

*“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente.*

*V. Contra actos que no afecten los interés jurídicos del quejoso”*

Por lo que es necesario que el particular que promueva el juicio de amparo, en contra del procedimiento administrativo de verificación o unos de los artículos del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, previamente debe de acreditar su interés jurídico, a través del documento idóneo como puede ser una manifestación de construcción, licencia de funcionamiento de establecimientos mercantiles, aviso de declaración de apertura, licencia de anuncios etc.,

Por lo hasta aquí mencionado, se demuestra que para acceder a la protección máxima existe una serie de requisitos que hay que acreditar, lo cual es correcto y entendible ya que el estudio del fondo del asunto en el juicio de amparo versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

**4.3.3. Procedencia del juicio de amparo ante la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de verificación.**

El juicio de amparo deberá ser promovido por el agraviado, éste sólo tiene la carga de acreditar que el acto que lo afectó existe, demostrando en que consiste dicha afectación a su esfera de derechos, siendo necesario para la procedencia del mismo, que dicho agravio además de ser personal sea directo, esto es que la afectación por el acto de autoridad sea inmediata y sin intermediario alguno.

El juicio de garantías deberá promoverse dentro de los quince días hábiles siguientes en que se notificó el acto de autoridad, ingresando el escrito inicial de demanda a la oficialía de partes común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por lo que sí no

existiere prevención ó desahogada ésta, el Juez de Distrito dictará el acuerdo de admisión donde entre otras cosas mandará a emplazar a la autoridad señalada como responsable requiriéndole su informe con justificación dentro de los siguientes cinco días de su emplazamiento, además de señalará fecha para la celebración de la audiencia constitucional que se llevará a cabo a más tardar dentro de los siguientes treinta días hábiles y en el caso de que se hubiere solicitado la suspensión del acto reclamado se ordenará la apertura del cuaderno incidental.

En la audiencia constitucional se ofrecerán, admitirán y desahogarán toda clase de pruebas con excepción de la confesional y las contrarias a la moral y las buenas costumbres, las documentales podrán ofrecerse y exhibirse desde el escrito inicial de demanda o en su defecto al momento de llevarse a cabo la audiencia constitucional, dicha audiencia al ser oficiosa se llevará con ó sin presencia de las partes, en la cual se dictará sentencia de sobreseimiento, concesoria o denegatoria del Amparo y Protección de la Justicia de la Unión o inclusive mixta

La suspensión del acto reclamado podrá solicitarse desde el escrito inicial de demanda y hasta antes de que se dicte la sentencia que resuelva el fondo del asunto, dicha medida cautelar podrá dictarse a petición de parte, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

*“ARTICULO 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:*

*I.- Que la solicite el agraviado.*

*II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.*

*III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.”*

Acreditados dichos requisitos, el Juez de Amparo concederá la suspensión provisional y al dictar la sentencia interlocutoria se pronunciará sobre la suspensión definitiva, de la cual se gozará hasta en tanto causa estado la sentencia que resuelva el fondo del asunto.

En resumen, el Juicio de Amparo indiscutiblemente es la instancia que da certeza a los gobernados ya que mediante su instauración el Juez Federal analiza la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, con la única finalidad de mantener incólume nuestra Constitución Política, por lo que dicha instancia es la más eficaz para combatir el procedimiento de verificación administrativa y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, resultando éste último inconstitucional en los artículos referidos en el cuerpo del presente trabajo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** A pesar de que nuestra vigente Constitución omitió establecer textualmente en su contenido que el Presidente de la República es titular de la facultad reglamentaria, en su artículo 89 fracción I, da la pauta para que se le reconozca ampliamente dicha prerrogativa al ejecutivo, ya que el ejecutar consiste en realizar todos los actos necesarios para hacer cumplir las leyes entre lo que se encuentra expedir normas de carácter general tendientes a aplicar la ley, como por ejemplo los reglamentos administrativos, facultad que también se encuentra en los artículos 92 y 107 fracción VIII, inciso a) de la Constitución.

**SEGUNDO.** La facultad reglamentaria es un atributo constitucional exclusivo del titular del Ejecutivo, que tiene como objeto ejecutar las leyes que emanan de la actividad legislativa, a través de disposiciones generales, abstractas e impersonales, mismas que formalmente son administrativas y materialmente legislativas.

**TERCERA.** La ley es superior al reglamento, ya que la ley se desprende de la voluntad general produciendo máximas y principios generales del derecho, por su parte el reglamento no representa la voluntad popular ya que sólo desarrolla una parte de la ley a la que debe regular y que por ende siempre esta subordinado a ella.

**CUARTA.** En el Distrito Federal debido a su situación jurídica sui generis al estar asentado en su territorio tanto los poderes locales y federales, el poder público se ejerce por los poderes de la unión y por los órganos locales, en el caso de la facultad reglamentaria el Presidente de la República puede expedir normas generales y abstractas exclusivamente para la exacta observancia de las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, por otra parte el Jefe de Gobierno hará cumplir las leyes y decretos que expida la Asamblea

Legislativa, por lo que se advierte que a pesar de que se contempla la facultad reglamentaria tanto para el ejecutivo federal como local, cada uno tiene su esfera de competencia exclusiva.

**QUINTA.** El Reglamento no puede rebasar el dominio de la ley como la imposición de penas, tipos penales, impuestos, creando o limitando derechos civiles o políticos, es decir, por ningún motivo puede variar la naturaleza de la ley o variar su sentido, ya que únicamente tiene que atenerse a la exacta observancia de la ley que regula, en atención a los principios de reserva de la ley y al de subordinación jerárquica.

**SEXTA.** El procedimiento administrativo de verificación es ilegal e inconstitucional cuando su fundamento se encuentra en los preceptos **26, 28, 31 y 33 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal**, mismos que se refieren a la orden de visita, a la primer notificación, al acta de visita y citatorio respectivamente, los cuales contravienen directamente a la ley de la cual emana y por ende transgreden al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no respetan las formalidades esenciales del procedimiento consagradas tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal como en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se sugiere que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, se abrogue a la brevedad posible y en su lugar se emita otro que concuerde con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**SÉPTIMA.** El recurso de inconformidad, como medio de impugnación no es confiable, ya que es resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se combate, superior jerárquico que al ser integrante de la misma Dependencia o Entidad donde se desprendió el acto recurrido, generalmente comparten los mismos criterios y errores, por lo que el acto recurrido en la mayoría de los casos es confirmado.

**OCTAVO.** El juicio de nulidad, es un medio de impugnación que goza de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus sentencias, no obstante ello no es accesible a todos los gobernados, ya que recientemente adoptó como requisito de procedencia la figura legal del interés jurídico con el cual en mayor o menor medida impide el derecho de acceder a la justicia administrativa, por lo que se propone que se reforme el artículo párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, para efecto de que únicamente se tenga que acreditar como requisito para la procedencia del juicio de nulidad, el interés legítimo en lugar del interés jurídico.

**NOVENA.** El Juicio de Amparo, es la instancia protectora por excelencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tiene la facultad de declarar tanto la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de verificación como de los artículos que integran al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, por lo que resulta ser el medio de impugnación idóneo para combatir los actos excesivos, ilegales e inconstitucionales que emiten las autoridades.

## FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Sexta Edición, Porrúa, México, 2002.

ARRELLANO GARCÍA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, Décimo Cuarta Edición, Porrúa, México, 2001.

BAENA PAZ, Guillermina María Eugenia, Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental, Décima Octava Edición, Mexicanos Unidos, S. A. México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Sexta Edición, Porrúa, México, 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Trigésimo Sexta Edición, Porrúa, México, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Edición Décimo Cuarta, Editorial Porrúa, México, 2001.

CASARIN LEÓN, Manlio F. La facultad reglamentaria, Editorial Porrúa, 2004.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. El Juicio de Amparo contra leyes, Porrúa, México, 2004.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Primer Curso de Amparo, Segunda Edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. DE. C.V. México, 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUÍS Humberto, Elementos del Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 2004.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México. 2002.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Quindécima Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Novena Edición, Oxford, México, 2000.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, La Suspensión en Materia Administrativa,

Séptima Edición, Porrúa. México, 2003.

IZQUIERDO MUCIÑO Martha Elba, Garantías Individuales, Oxford, México, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1º y 2º curso. Quinta Edición, Oxford, México, 2004.

OLIVERA TORO, Jorge, Manuel de Derecho Administrativo, Séptima Edición, Porrúa, México. 1997.

PALLARES, Eduardo, ¿Qué es una Constitución?, Fontamara, México, 1994.

PÉREZ DOYAN, Alberto, Teoría General del Acto Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2003.

RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo, La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional, Editorial Jus, México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Décimo Novena Edición, Porrúa, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Vigésimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2002.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, Décimo Cuarta Edición, Porrúa, México, 1999.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Barragán Barragán, José, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, 2002, Tomo II.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparos, Cuarta Edición, Porrúa, 1996.

Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Segunda Edición, Porrúa, 2005.

Vázquez Gómez, Juana, Diccionario de Gobernantes de México, Tomo II, Segunda Edición, Patria, México, 1999.

## FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Amparo.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.