



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA: JAIME JONATHAN LEJARAZU LEÓN

TEMA DEL TRABAJO:

NECESIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD PARA REVOCAR LAS
AUTORIZACIONES OTORGADAS A PARTICULARES PROPIETARIOS
DE VERIFICENTROS

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Edo. de México. 2015



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.

**NECESIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD PARA REVOCAR LAS
AUTORIZACIONES OTORGADAS A PARTICULARES
PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS**

	Página
Índice.....	I
Introducción.....	III

CAPÍTULO 1

**ASPECTOS BÁSICOS DE LAS AUTORIZACIONES A PARTICULARES
PARA SER PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS**

1.1 ACTO ADMINISTRATIVO.....	1
1.1.1 Clasificación.....	2
1.1.2 Extinción	3
1.2 AUTORIZACIÓN.....	5
1.2.1 Requisitos para otorgar autorizaciones a los verificentros.....	6
1.2.2 Procedimiento para obtener autorizaciones.....	11
1.3 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	12
1.4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	13
1.4.1 Estructura.....	13
1.4.2 Competencia.....	15

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO JURÍDICO DEL JUICIO DE LESIVIDAD

2.1 JUICIO DE LESIVIDAD.....	17
2.1.1 Momento en que se promueve.....	19
2.1.2 Ante quien se substancia.....	20
2.1.3 Principios que cumple.....	22
2.1.4 Efectos.....	23

CAPÍTULO 3

NECESIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD PARA REVOCAR LAS AUTORIZACIONES OTORGADAS A PARTICULARES PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS

3.1 CAUSAS QUE ORIGINAN LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS.....	25
3.2 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS VERIFICENTROS.....	27
3.2.1. Forma de proceder de las autoridades.....	27
3.2.2 Afectación del derecho de defensa del particular.....	29
3.2.3 Violación a la garantía de legalidad por la revocación.....	30
3.3 NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CASO DE REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS CENTROS DE VERIFICACION.....	32
3.4 REFORMA AL ARTÍCULO 27 PÁRRAFO IV DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	33
CONCLUSIONES.....	36
FUENTES CONSULTADAS.....	38

INTRODUCCIÓN

Todo acto administrativo privativo debe estar precedido por un juicio ante un Tribunal en el que se cumplen las formalidades del procedimiento; esto es, el particular debe de tener la oportunidad de defensa y que el Tribunal, en su facultad juzgadora, valore las pruebas y argumentos de las partes contendientes y resuelva mediante sentencia, sobre la privación o no de los derechos. Situación que no acontece en el procedimiento administrativo que lleva a cabo la autoridad administrativa de ecología, es precisamente, donde el Juicio de Lesividad, impide tal circunstancia y entonces, frente a un tribunal, tanto la autoridad administrativa como el particular tienen la calidad de contendientes: Actor y demandado.

Derivado de lo anterior se hace necesaria una reforma a la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal para obligar a las autoridades administrativas a observar las formalidades de los lineamientos, sin las cuales se crean inconstitucionalidades que perjudican al gobernado.

La presente tesina se integra por tres capítulos. El primero de ellos se titula: “Aspectos básicos de las autorizaciones a particulares para ser propietarios de verificentros” en donde se abordan conceptos fundamentales, tales como: Acto Administrativo, como se clasifica y como se extingue; La Autorización para Operar y Mantener un Verificentro, sus requisitos y procedimiento; la Autoridad Administrativa; el Tribunal Contencioso Administrativo: estructura y competencia. Esto se explica así, ya que éste es el marco teórico-conceptual.

Debido a que en el primer capítulo no se distingue la teoría del juicio de lesividad, esta se explica en el capítulo 2 llamado: “Marco teórico-jurídico del juicio de lesividad.” Éste permite entender teóricamente el procedimiento, al mismo tiempo expone el cuadro jurídico para esclarecer el momento en que se promueve, ante quien se substancia, los principios que cumple y sus efectos. Emanado del cuadro teórico y jurídico, así como de las normas aplicables se

procede a desentrañar la problemática de no contar con un numeral completamente limitado, lo que crea inconstitucionalidades por parte de la autoridad administrativa, pero que, sin embargo, puede ser subsanado con la propuesta de reforma presentado en el capítulo tercero: “Necesidad del juicio de lesividad para revocar las autorizaciones otorgadas a particulares propietarios de verificentros.”

Los métodos de investigación utilizados en esta tesina fueron: Inductivo porque de la observación de la problemática de los tribunales administrativos para revocar las autorizaciones a los propietarios de verificentros, se indujo la necesidad de reformar un artículo de la ley administrativa. Sintético al resumir las partes que integran la presente propuesta. Analítico al estudiar la problemática planteada en cada una de sus partes. Exegético al analizar los textos legales dados sus alcances. La técnica de Investigación aplicada fue la documental.

NECESIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD PARA REVOCAR LAS AUTORIZACIONES OTORGADAS A PARTICULARES PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las lagunas que se aprecian en la ley mexicana han sido, por mucho tiempo, materia de tesis; el análisis y propuestas de reformas de las mismas han creado, en algunos casos, soluciones para el Estado de Derecho en el país. En este particular, el juicio de lesividad está definitivamente en este supuesto.

El ciudadano mexicano confía en sus leyes, aunque sabe que son en algunos casos son imperfectas, derivado de las reformas a una constitución social con adiciones neoliberales y de libre mercado, y cuando un ciudadano estudia el derecho, no solo ve a fondo las lagunas en este, sino que se crea un criterio jurídico y piensa en la manera de colmar esas lagunas, hasta donde le sea posible; aquí es donde entra mi trabajo: específicamente en el caso de, la Dirección Ejecutiva De Vigilancia Ambiental De La Secretaria Del Medio Ambiente de una manera ilegal revoca autorizaciones otorgadas a particulares propietarios de verificentros.

En esta tesina se explicará a fondo las inconstitucionalidades cometidas por la Dirección Ejecutiva De Vigilancia Ambiental De La Secretaria Del Medio Ambiente y se presentará una propuesta de reforma para que todo acto privativo este precedido por un juicio ante un Tribunal en el que se cumplan las formalidades del procedimiento; esto es que el particular tenga la oportunidad de defensa y que el Tribunal, en su facultad juzgadora, valore las pruebas y argumentos de las partes contendientes y resuelva mediante sentencia, sobre la privación o no de los derechos.

Situación que no acontece en el procedimiento administrativo que lleva a cabo la autoridad administrativa, es precisamente, donde el Juicio de Lesividad, impide tal circunstancia y entonces, frente a un tribunal, tanto la autoridad administrativa como el particular tienen la calidad de contendientes: Actor y demandado.

Siendo entonces el caso, la privación del derecho requiere que sea declarada por un Tribunal previamente establecido, de lo contrario se estaría contraviniendo la Garantía de Legalidad.

Es de suma importancia establecer que solo mediante dicho Procedimiento de Lesividad, las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, podrían revocar o anular el acto favorable al particular, siempre y cuando se encontraran en los supuestos del artículo 2 fracción XXIII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; y además prueben dentro de dicho procedimiento de manera incuestionable que existen hechos que justifiquen el acto privativo de derechos.

Por esta razón me veo movido a hacer un análisis de las facultades otorgadas por las leyes aplicables a las autoridades administrativas y como deberían entenderse ciertos conceptos contenidos en las mismas para una mejor aplicación, así mismo un estudio de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 fracción XXIII, 4, 5, 27 párrafo cuarto y 28 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Al proponer una reforma espero que esto sirva en algún momento a los juristas para realmente hacer un cambio en este país, en el ámbito económico y social que se refleja en el sistema jurídico.

CAPITULO 1

ASPECTOS BÁSICOS DE LAS AUTORIZACIONES A PARTICULARES PARA SER PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS

1.1 ACTO ADMINISTRATIVO

Al estudiar al Estado como una persona jurídica es notorio el hecho de que puede realizar funciones legislativas, ejecutivas o administrativas y judiciales, por lo que se debe determinar cuáles de estas son administrativas. Es cierto que se pueden encontrar éste tipo de actos en las tres esferas del poder estatal, es por eso que Juan Carlos Cassagne, señala: “La concepción objetiva permite deslindar el acto administrativo tanto del acto jurisdiccional de la administración, como del reglamento, los cuales, a pesar de ser emitidos ambos por sujetos administrativos, traducen el ejercicio de las funciones jurisdiccional y legislativa, respectivamente, en sentido material. Desde otro punto de vista, se abre también-como hemos señalado- la posibilidad de considerar la existencia de actos administrativos en los órganos legislativo y judicial, cuando ellos sean producto de una actividad materialmente administrativa.”¹ Esto es, en sentido material, el acto administrativo, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el Legislativo, el Judicial o el administrativo.

Dado que, este tipo de actos se pueden encontrar en las diferentes esferas, se deberá especificar el concepto de acto administrativo. Por lo que se entiende como aquel “que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de

¹ CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo*, 2ª edición, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1978, Pág. 87

las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.”²

Si bien es cierto, que el criterio material dicta que independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, el acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa y por lo tanto todos los órganos del poder público producen actos administrativos; el criterio orgánico o subjetivo dice que el acto administrativo es realizado por el órgano administrativo, y no por otros.

Por lo tanto, en un sentido restringido y tomando en cuenta que la doctrina admite, una definición de acto administrativo que excluya contratos y reglamentos administrativos se deduce que es una “declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos con respecto de casos individuales específicos.”³

1.1 .1 Clasificación

En la doctrina existe gran diversidad de clasificaciones respecto al acto administrativo, entre ellas destacan las que atienden a los criterios de su esfera de aplicación, su finalidad y su contenido:

- a) Por su esfera de aplicación: Según este criterio, el acto se clasifica en interno y externo. “En el primer caso sus efectos se producen al interior de la administración pública... El acto administrativo externo... trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados”⁴

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo I, 2ª edición, Edit. Porrúa, UNAM, México, 2004, Pág. 115

³ BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho administrativo*, 2ª edición, Edit. Civitas, Madrid, 1992, Págs. 139 y 140

⁴ *Ibidem*. Pág. 134

- b) Por su finalidad: En atención a su finalidad, el acto puede ser “de instrucción que prepara las condiciones para realizar otro posterior...Resolutivo que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo de un particular...De ejecución si es el realizado en cumplimiento del resolutivo”⁵
- c) Por su contenido y efectos: En razón de su contenido el acto administrativo se subclasifica en aquellos que incrementan los derechos de los particulares y los que restringen esos derechos. Entre los que incrementan los derechos del particular se encuentran “entre otros, los actos administrativos de aprobación, de admisión, de condonación, de concesión, de permiso, de licencia y de autorización.”⁶ Entre aquellos que restringen estos derechos se encuentran, debido al interés público o social “las ordenes, la expropiación y la sanción”⁷

1.1.2 Extinción

En este punto es importante distinguir la extinción del acto administrativo de la cesación de sus efectos, a este respecto Miguel S. Marienhoff señala que “la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas ab-initio sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente.”⁸

Por lo tanto, la cesación de los efectos del acto ocurre normalmente o según lo esperado, presumiendo que el acto administrativo ha existido de manera legal, mientras que la extinción ocurre por circunstancias no deseadas; en otras palabras, “los efectos del acto administrativo en sentido restringido

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Primera edición, Edit. Abeledo-Perrot, 1970, Buenos Aires, Pág. 560

cesan cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación.”⁹

La Ley del Procedimiento Administrativo en su artículo 29 indica en qué momento se extingue el acto administrativo, numeral que a la letra expresa:

“Artículo 29.-El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;
- II. La falta de realización de la condición por término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;
- III. La realización de la condición resolutoria;
- IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;
- V. La revocación por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o
- VI. La conclusión de su vigencia.”

En este artículo se advierten las dos formas en que se puede extinguir el acto administrativo, siendo la cesación de efectos y por extinción. Para Rafael I. Martínez Morales, un acto administrativo se puede extinguir de dos formas: por medios normales y anormales. Respecto a los primeros es cuando se da el cumplimiento y la ejecución forzosa del acto ya que éste surte sus efectos frente al particular, la administración y terceros. Dichos efectos pueden ser inmediatos o bien perdurar un periodo extenso.

Por lo que respecta a los medios anormales: Son la revocación, rescisión, prescripción, caducidad, término, condición, renuncia de derechos, irregularidades del acto, etc.¹⁰

⁹ BOQUERA OLIVER, José María, Op. Cit., Pág. 140

¹⁰ Vid. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, 3er y 4º cursos*. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Oxford, México, 2002 Pág. 214

1.2 AUTORIZACIÓN

La autorización es “un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.”¹¹ Así entonces, una autorización administrativa es un acto de autoridad, por lo tanto reviste las características del acto administrativo, es decir la autorización en sí misma es un acto administrativo.

Por medio de este acto administrativo, la autoridad facultada crea una situación de derecho por medio de la cual se desbloquea un derecho preexistente, pero que está regulado o restringido “porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.”¹²

Cabe aclarar que la autorización no es sinónimo de concesión por el hecho de que la autorización constituye actos que condicionan para un particular el ejercicio de uno de sus derechos¹³, mientras que la concesión “es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado... Además... es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.”¹⁴

Así pues, mientras que en la autorización se encuentra un derecho ya existente, en la concesión se crea ese derecho, para el manejo y explotación de un servicio público y/o aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

¹¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 27ª edición, Edit. Porrúa, México, 1988, Pág. 236

¹² Ídem.

¹³ Vid. *Ibíd.* Pág. 237

¹⁴ *Ibíd.* Págs. 242 y 245

1.2.1 Requisitos para otorgar autorizaciones a los verificentros.

Para que un particular pueda obtener una autorización para funcionar como verificentros debe de cumplir con una serie de requisitos, mismos que también son llamados bases, encontrándose expresos en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (sic), en la base cuarta incisos A, B, C, D y E; por lo que respecta al inciso A, a la letra indica:

“BASES

...

CUARTA. Los interesados en obtener Autorización de Centros de Verificación Vehicular deberán cubrir los siguientes requisitos:

A. EQUIPO DE VERIFICACIÓN VEHICULAR

El Centro de Verificación Vehicular deberá contar con equipo analizador de emisiones contaminantes homologado a las especificaciones del BAR 97.

...”

Es requisito para poder obtener una autorización contar con el equipo analizador con las especificaciones del BAR 97, que es una norma internacional de bancos de gases, para medir los contaminantes. Este equipo analizador es la base fundamental para poder medir los gases contaminantes que los vehículos automotores arrojan a la atmósfera. De acuerdo a los resultados del análisis de contaminantes, efectuado con éste equipo, se aprobará o rechazará al vehículo. Por ello contar con el equipo analizador homologado, es indispensable para obtener la autorización.

En el inciso B se determinan las especificaciones con respecto a las instalaciones, como son la línea de verificación, el inmueble, etc. Y esta como sigue:

“CUARTA. Los interesados en obtener Autorización de Centros de Verificación Vehicular deberán cubrir los siguientes requisitos:

...

B. INFRAESTRUCTURA

La superficie mínima de Centro de Verificación Vehicular será 200 metros cuadrados y deberá contar con área de verificación techada y ventilada, que permita el funcionamiento del equipo dentro de los rangos de temperatura y humedad requeridos, oficinas de atención al público y manejo de documentación; estacionamiento e instalaciones eléctricas que aseguren un voltaje estable, para mantener el equipo calibrado.

El área específica para realizar la verificación vehicular, a la que se le denomina línea de verificación, no podrá ser utilizada para ningún otro fin. Se deberán considerar 30 metros cuadrados por cada equipo analizador que opere en el centro.

El acceso al área de verificación deberá ser exclusivo para este fin y ser directo de la vía pública. El funcionamiento del Centro de Verificación Vehicular no deberá originar problemas de vialidad.

...”

La superficie del inmueble es importante, porque en ella se instalarán las líneas de verificación, protegidas con un área techada y ventilada, para el adecuado funcionamiento de los equipos de verificación que deben funcionar en ciertos rangos de temperatura y humedad para que los resultados de la verificación vehicular, se fidedigna. De aquí se desprende que no cualquier inmueble o terreno puede ser ocupado para este fin. Las instalaciones eléctricas son de suma importancia porque deben mantener un voltaje estable para mantener el equipo calibrado; porque de no ser así el cambio de voltaje, producirá que la prueba de verificación sea alterada.

Como es un servicio público el que prestan los centros de verificación, requiere de un área de oficinas para atención al público y para el manejo de la documentación oficial que debe estar bien resguardada; estacionamiento para la acumulación de vehículos que van a realizar la prueba de verificación.

También se requiere que las instalaciones sean destinadas únicamente para la verificación vehicular, esto obedece a que en su primera etapa eran talleres mecánicos los que realizaban la verificación vehicular y por ello no debe destinarse a otras actividades.

Las líneas de verificación, es el área donde se lleva a cabo la verificación vehicular y está integrada por los equipos analizadores de gases contaminantes. Esta área es la de más importancia en el centro de verificación. El área específica de 30 metros es necesaria para que dé cabida, además de los equipos analizadores, a los vehículos que efectuarán la prueba.

Finalmente, se cuida que la instalación de un centro de verificación no cause problemas de vialidad y que tenga acceso directo a las líneas de verificación, para que el servicio se preste de manera eficiente. Como se puede observar, la infraestructura, cumple con los requisitos de funcionalidad, seguridad y buena atención al público usuario.

Con referencia al inciso C, se establece la necesidad de credenciales comprobables para la otorgación de la autorización, se lee de la siguiente forma:

“CUARTA. Los interesados en obtener Autorización de Centros de Verificación Vehicular deberán cubrir los siguientes requisitos:

...

C. PERSONAL DE VERIFICACIÓN VEHICULAR

El Centro de Verificación Vehicular deberá contar como mínimo con el siguiente personal:

-Un responsable

-Un supervisor técnico

-Un técnico en verificación como mínimo por cada equipo analizador con que cuente el Centro. El personal del Centro de

Verificación Vehicular deberá reunir los siguientes requisitos de formación profesional o técnica, debidamente acreditados:

-Responsable.

Ser administrador, Ingeniero o técnico en mecánica automotriz o bien ser mecánico con experiencia mínima de cinco años en: diagnóstico, afinación, reparación de sistema de encendido y carburación.

...”

Este apartado, establece que el personal que opere los equipos de verificación debe tener una jerarquía y cada nivel requiere de un perfil laboral adecuado para cada una de las funciones que se requieren. Con éste personal se asegura un correcto funcionamiento del equipo de verificación, así entonces, cualquier responsabilidad por mal funcionamiento de los equipos, recaerá sobre los proveedores del mismo.

La autoridad Ambiental ha creado programas de verificación vehicular obligatorios, por lo tanto el inciso D de la base 4ª indica:

“CUARTA. Los interesados en obtener Autorización de Centros de Verificación Vehicular deberán cubrir los siguientes requisitos:

...

D. PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIO

El Centro de Verificación Vehicular deberá haber dado cumplimiento a los requerimientos previstos en los programas de verificación vehicular obligatorios de años pasados.

...”

La emisión de éstas bases, se hizo únicamente para quienes con anterioridad habían prestado el servicio de verificación en los llamados “Centros Taller” y ésta base se refiere a que quienes aspiren a establecer los nuevos centros de verificación, deberán contar con la experiencia previa en la aplicación del Programa de Verificación Vehicular; esto es una forma de

garantizar que el verificentro tenga un historial de cumplimiento previo de los programas de verificación.

La certeza de que se cumplirá con el programa de verificación vehicular durante el tiempo que dure la autorización se asegura con una garantía, el inciso E de la misma base cuarta lo discute:

“...
CUARTA. Los interesados en obtener Autorización de Centros de Verificación Vehicular deberán cubrir los siguientes requisitos:
...
E. GARANTÍA
El Centro de Verificación Vehicular deberá contar con una fianza a favor del Departamento del Distrito Federal que ampare el manejo de calcomanías durante el programa de verificación vehicular obligatoria.”

E. GARANTÍA

Al verificentro le será otorgado una cierta cantidad de calcomanías, las cuales se pegarán en los automóviles que pasen la verificación, estas tienen un costo individual y deberá ser cubierto al final de cada año, esta garantía es válida por esas calcomanías. Es importante hacer notar que estos requisitos deberán cumplirse en tiempo y forma pues no hay prorrogas como lo establece el procedimiento que a continuación se discutirá.

Otorgar garantía con una fianza, es relevante porque las calcomanías son el medio de comprobación que un vehículo ha aprobado la verificación vehicular. Esta fianza tiene como propósito que los centros de verificación que sean autorizados, hagan buen uso de las calcomanías. Como toda garantía implica que ante un mal uso de las mismas, el centro de verificación responderá a las autoridades del Distrito Federal hasta por el monto de la fianza.

1.2.2 Procedimiento para obtener autorizaciones

El procedimiento para obtener autorizaciones para Centros de Verificación Vehicular se encuentra en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (sic), en la base SEXTA; en ésta se dan las instrucciones para presentar la solicitud y la forma en que debe llevarse a cabo dicho procedimiento.

El formato oficial de solicitud estará a disposición de los interesados en el Centro de Verificación Vehicular número 5, ubicado en Av. Sur de los Cien Metros s/n. Col. Nueva Vallejo Delegación Gustavo A. Madero, a partir de la fecha de publicación de las bases, sin prórroga. Donde los interesados deberán presentar su solicitud debidamente requisitada. A esta solicitud se deberá acompañar original y copia para cotejo de la factura de adquisición de equipo homologado a las especificaciones del BAR 97, o bien, carta compromiso de adquisición del equipo. Junto con lo anterior, se deben anexar los planos de las instalaciones del inmueble donde ese va a instalar el verificentro. Asimismo es necesario que se anexe original y copia de las constancias de la formación profesional y técnica del responsable del Centro para que se proceda a hacer el cotejo correspondiente.

Finalmente, la Dirección de Ecología llevará un registro de las solicitudes y notificará por escrito a cada interesado la resolución de acuerdo al orden en que fueron recibidas las solicitudes.

Dicha notificación será en un periodo establecido por las bases, ya que podrán cambiar año con año. La resolución podrá ser en forma negativa, es decir, negando la autorización al particular, o podrá ser positiva, al otorgar la autorización por un periodo definido en las bases, el cual podrá cambiar año con año.

En caso de obtener la autorización el interesado se presentara ante la Dirección de Ecología con la póliza de fianza a favor del Departamento del Distrito Federal, cubriendo el valor de las calcomanías, la acreditación de posesión de equipo analizador homologado a las especificaciones del BAR 97, mediante documento que lo ampare y la acreditación de la aprobación de examen de conocimientos correspondiente del personal.

1.3 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Para poder establecer la definición de Autoridad Administrativa se requiere determinar que se entiende por autoridad y ésta se conceptualiza como el “poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho.”¹⁵

Otra acepción es la que expresa que una autoridad “se encuentra investida de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) „fuerza, ascendencia u obligatoriedad“. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder.”¹⁶ Es de interés para el presente estudio, establecer que de conformidad con las citas anteriores, por autoridad se debe entender que son todos los individuos u órganos que participan del poder público legítimamente constituido.

El término administrativo se define como “administrativo, va. (Del lat. *administratīvus*). 1. adj. Pertenciente o relativo a la administración. 2. m. y f. Persona empleada en la administración de alguna entidad.”¹⁷

¹⁵DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Administrativo*, Fecha: 17 de Marzo 2011, 01:08 p.m. Disponible en: www.rae.es

¹⁶ Instituto de Investigaciones jurídicas, Op. Cit., Pág. 452

¹⁷ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit.

Así, tomando en consideración las anteriores definiciones, tenemos que la Autoridad Administrativa es aquella cuyas atribuciones son las de crear o emitir actos administrativos en el ejercicio de sus facultades y son todas las dependencias y entidades que integran a la administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en el caso particular.

1.4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) fue creado para resolver los conflictos en que se ve inmiscuida la Administración Pública. En el ámbito administrativo existen dos materias de jurisdicción, una de constitucionalidad y otra de legalidad.

Para conocer del Juicio Contencioso Administrativo tiene competencia exclusiva el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con una Sala Superior en el Distrito Federal y diversas salas regionales con sede en ciudades estratégicas en diferentes estados de la federación. En esta parte se tratará el que compete al Distrito Federal.

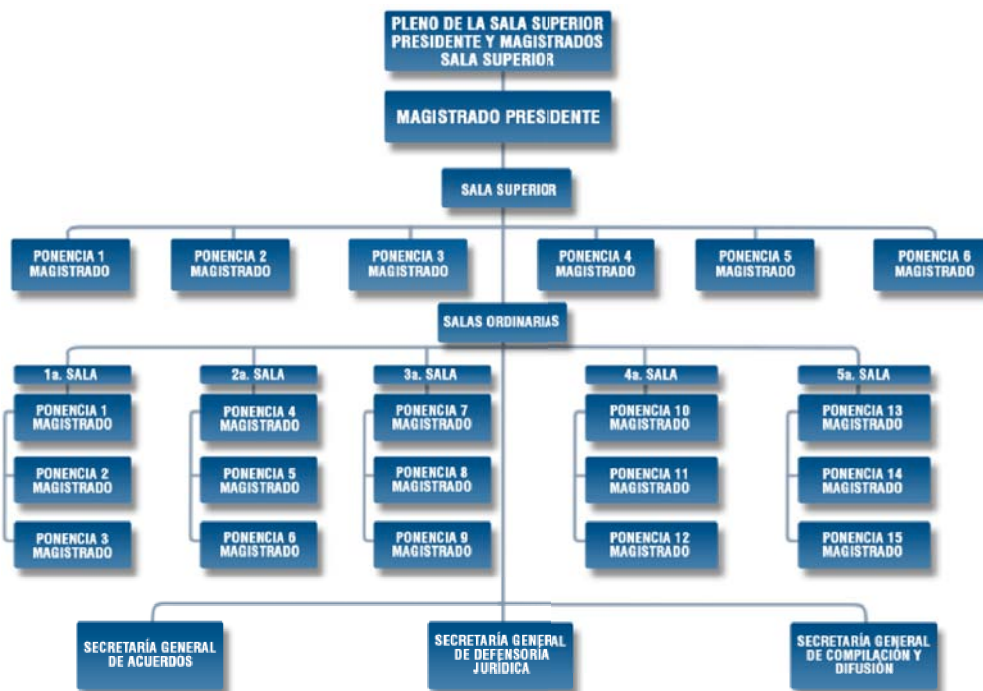
La creación de este Tribunal cumple con el propósito de evitar que se reúna en una persona o grupo las facultades de hacer leyes, ejecutarlas y juzgar su cumplimiento.

1.4.1 Estructura

La estructura del TCA está claramente delimitada en el Artículo 2 de la LTCADF, que a la letra enuncia:

“Artículo 2. El Tribunal Contencioso Administrativo se encuentra integrado por una Sala Superior integrada por siete magistrados y por cinco Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, y una junta de gobierno...”

Para un mejor entender se presenta el siguiente organigrama:¹⁸



Como puede observarse, la estructura del Tribunal está integrada por el Pleno de la Sala Superior integrada por el Presidente y Magistrados; Un Magistrado Presidente. A su vez la Sala Superior está integrada por seis Ponencias encabezadas por un Magistrado; Luego se encuentran cinco Salas Ordinarias y cada sala tiene bajo su responsabilidad tres ponencias, de lo que resulta que existen 15 ponencias. También se integra por tres Secretarías Generales: Secretaría general de Acuerdos, Secretaría General de Defensoría Jurídica y la Secretaría de Compilación y difusión.

Las Salas ordinarias conocen en primera instancia de los juicios de nulidad; La Sala Superior, a través de sus seis Ponencias conoce de los

¹⁸ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, *Organigrama*, Fecha: 17 de Marzo 2011, 01:15, Disponible en: www.tcadf.gob.mx/transparencia

Recursos de Apelación en contra de las Resoluciones dictadas por las Salas ordinarias y del Amparo en Revisión que se promueven contra sus resoluciones.

La Secretaría General de Acuerdos es la que dicta los acuerdos necesarios para dar trámite a las demandas y recursos, turnándolos a las Salas que corresponda. La Secretaría General de Defensoría Jurídica, da asesoría y representación a los ciudadanos inconformes con los actos de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Lo hace de manera gratuita. La Secretaría General de Compilación y Difusión se encarga de compilar las resoluciones emitidas por la Sala Superior y publicar las jurisprudencias.

1.4.2 Competencia

El TCA cuenta con una competencia muy diversa, pero, para efectos del presente estudio La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LOTCAADF) en su artículo 31 fracción X establece que:

“Artículo 31.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

...

X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales.”

De una manera clara este precepto encuadra a la competencia del Tribunal en el juicio de lesividad. Por lo que respecta al Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (RITCAADF) también expresa la competencia de dicho organismo en estudio, por lo que en su artículo 2 expresa a la letra:

“Artículo 2.- Corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el despacho de los asuntos que

expresamente le confiere la Ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables.”

Cabe aclarar que unos de los ordenamientos que contienen disposiciones donde se ventilan conflictos con la Administración Pública del Distrito Federal y que se remiten al Juicio Contencioso Administrativo ante este Tribunal se encuentran la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) y la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF).

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO JURÍDICO DEL JUICIO DE LESIVIDAD

2.1 JUICIO DE LESIVIDAD

El vocablo lesividad se deriva del adjetivo lesivo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define sencillamente de la siguiente manera: “lesivo, va. (De lesa). 1. adj. Que causa o puede causar **lesión** (ll daño, perjuicio).”¹⁹

Por lo tanto, la palabra lesivo denota un daño o la posibilidad de generar uno. Así pues, el Juicio de Lesividad supone un daño, o la amenaza de un daño, que en este caso particular, recae sobre la administración pública.

Si bien es cierto, que la doctrina nacional es pobre en cuanto a estudios de este procedimiento ya que pocos autores se han ocupado de él²⁰, pero existen algunas definiciones de juristas como Gustavo Esquivel, quien expresa que el juicio de lesividad es “el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal”.²¹

Por su parte, Aurelio Guaita lo considera como todo “proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.²² En el mismo orden de ideas, Andrés Serra Rojas expresa que “el procedimiento de Lesividad en la doctrina administrativa es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que

¹⁹ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit.

²⁰ Vid. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. *El juicio de Lesividad y otros estudios*, 1a edición, Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 66.

²¹ Ídem.

²² GUAITA, Aurelio, *El proceso Administrativo de Lesividad*, Editorial Bosch, España, 1953, Pág. 20.

perjudique al fisco.”²³ Esta definición es coincidente con la anterior, en lo que se refiere a que la finalidad es revocar un acto administrativo que previamente dictó la autoridad. Entonces debe considerarse como uno de sus elementos esenciales.

El artículo 2º de la LPADF en su fracción XXIII define el procedimiento de lesividad de la siguiente forma:

“Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XXIII. Procedimiento de Lesividad: Al procedimiento incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, o por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público;

...”

Esta definición que hace la Ley de Procedimiento Administrativo, resulta coincidente con lo expuesto por los autores citados, en lo relativo a que su finalidad es el de revocar una resolución administrativa, que en el fondo es un acto administrativo. Sin embargo, esta definición es más precisa porque señala que debe ser promovido por las autoridades ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que implica que dicha revocación deberá ser declarada por un Tribunal competente y no por la propia autoridad; indica también que dicha resolución debe reunir el requisito de ser favorable al particular y dictada con antelación. La causa por la que la autoridad puede promover dicho juicio es porque considera que se lesiona a la Administración Pública o el interés público.

Asimismo, el artículo 27 párrafo 4º de la Ley citada indica:

“Artículo 27...

²³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 831

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal,

...”

De las definiciones señaladas y de la misma ley se deducen que los elementos del juicio de lesividad son los siguientes: es un proceso administrativo iniciado por la autoridad administrativa; es un acto administrativo previo lesivo a la Administración Pública y la intención de revocar dicho acto. Por lo tanto, el Procedimiento de Lesividad es el juicio contencioso administrativo iniciado por la Autoridad Administrativa, en contra de un gobernado, para anular o modificar una resolución administrativa favorable al gobernado y que le ha generado algún derecho o beneficio.

2.1.1 Momento en que se promueve

Un asunto principal que el Tribunal deberá tener en consideración, es el término establecido por la ley para que la autoridad administrativa interponga el juicio de lesividad, de otro modo el procedimiento mencionado sería improcedente. A este respecto la LTCADF en su numeral 43 párrafo 2º a la letra dice:

“Artículo 43...

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.”

De la lectura de este numeral se desprende que la ley contempla dos situaciones diferentes para que la autoridad administrativa impugne las

resoluciones favorables a algún particular. La primera de ellas es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida una resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable al particular; y la segunda en cualquier época sin exceder cinco años del último efecto cuando la resolución haya producido efectos de tracto sucesivo.

2.1.2 Ante quien se substancia

El Tribunal Contencioso Administrativo se integra por diversos departamentos, siendo las salas las competentes para conocer del juicio de lesividad, así se lee en la propia ley antes mencionada en su numeral 23 fracción X que a la letra expresa:

“Artículo 31. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

...

X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales;

... “

Del numeral transcrito, se deduce que el juicio de lesividad se sustancia ante las Salas del Tribunal, refiriéndose desde luego a las Salas Ordinarias. Este dispositivo no indica de manera concreta al Juicio de Lesividad, sin embargo, de la lectura de la fracción antes transcrita se puede establecer que se refiere al juicio citado, porque es el único caso en que las autoridades pueden ser parte actora en contra de un particular. De lo anterior se llega a la conclusión de que la demanda de lesividad, deberá interponerse ante la Sala del Tribunal, la cual deberá estudiar la procedencia.

A este respecto, la improcedencia se puede deducir de los mismos preceptos que marcan la procedencia del juicio, interpretándose a contrario

sensu tal y como se encuentran en el numeral 27 párrafo 4 de la LPADF que expresa:

“Artículo 27...

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular...”

Es importante destacar que en las causas de improcedencia que señala la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas resulta aplicable a las autoridades, porque están de manera específica encaminados a limitar la acción de los particulares. Por lo que resulta necesario definir en qué caso es improcedente tratándose de una autoridad. De éste modo interpretando a contrario sensu la norma citada, se puede establecer que será causa de improcedencia el hecho de que la resolución o acto administrativo no genere algún derecho o beneficio al particular. Así pues, si el acto administrativo no concedió un derecho o beneficio al particular, el juicio de lesividad no será procedente. El segundo precepto del cual se puede deducir la procedencia de este juicio es el Artículo 43 párrafo 2º de la LTCADF que reza lo siguiente:

“Artículo 43...

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.”

De la lectura de la norma se infiere que existe una segunda causa de improcedencia, ésta se produce por el transcurso de tiempo, por lo cual se puede apuntar que la acción de la autoridad prescribe, es decir pierde el derecho por el mero paso del tiempo. De esta manera, si la

autoridad no promueve su demanda dentro de los cinco años, prescribirá su acción.

Como excepción a lo anterior, se indica que si la resolución es de tracto sucesivo, entonces podrá demandar la nulidad en cualquier tiempo, pero sus efectos no podrán ir más allá de cinco años anteriores.

Es notorio que la LTCADF establece claramente las partes del juicio en su Artículo 33 fracción II inciso E de la siguiente forma:

“Artículo 33. Serán partes en el procedimiento:

...

II El demandado. Tendrán ese carácter:

...

E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 fracción IX de esta ley;

...”

Queda determinado que en este caso particular del juicio de lesividad la persona, sea física o moral, puede ser el demandado, configurando todos los supuestos para que el juicio de lesividad sea incoado por la autoridad administrativa ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.1.3 Principios que cumple

El principio de igualdad procesal de las partes implica que durante el proceso, ambas partes deben tener mismos derechos y obligaciones, el artículo 55 de la LTCADF ilustra lo siguiente respecto al término para la contestación de la demanda:

“Artículo 55. No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las

demás partes para que contesten dentro del término de quince días....”

Esta regla es general para que la parte demandada conteste la demanda; lo cual aplica tanto a la autoridad o al particular cuando tienen calidad de demandados. En el juicio de lesividad, el particular demandado debe producir su contestación dentro del término de quince días, contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación de la demanda. Con esto, se actualiza el principio de igualdad procesal de las partes.

El principio de legalidad “demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en la norma legal”.²⁴ Consecuentemente y en armonía con las reglas establecidas por la LTCADF para la interposición de la demanda, tomando en consideración que la autoridad administrativa es la parte actora, se configura el principio de legalidad ya que éste principio “opera en todos los niveles o en grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.”²⁵

2.1.4 Efectos

Si bien es cierto, que los efectos de las sentencias son diversos, el efecto principal de la sentencia concluido el juicio de lesividad concuerda con el propósito de las autoridades administrativas al iniciar dicho juicio, el cual es, anular una resolución favorable a un particular que haya creado derechos o beneficios, en el caso concreto, revocar la autorización a un particular propietario de un verificentro.

Ésta se puede otorgar en un sentido negativo, esto es, que al término del juicio de lesividad, el juez determine que no son suficientes los argumentos y

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Ob. Cit., Pág. 774

²⁵ Ibidem. Pág. 775

pruebas de la autoridad administrativa para revocar la autorización, por lo que se niegue la revocación de la autorización al particular.

Por otra parte, la sentencia podría tener un efecto positivo al revocar la autorización al particular por haber probado indubitablemente que el derecho o beneficio fue otorgado al particular de una manera ilegal o bien, que se lesione a la administración pública.

CAPÍTULO 3

NECESIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD PARA REVOCAR LAS AUTORIZACIONES OTORGADAS A PARTICULARES PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS

3.1 CAUSAS QUE ORIGINAN LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS PROPIETARIOS DE VERIFICENTROS

La revocación de una autorización es facultad de la Administración Pública que consiste en dejar sin efecto un acto administrativo emitido con anterioridad. En el caso de las autorizaciones para mantener y operar un verificentro, la revocación consiste en impedir que el autorizado siga prestando el servicio de verificación vehicular; porque dicho acto deja sin efectos la facultad del particular de llevar a cabo la actividad que previamente le había autorizado la Secretaría del Medio Ambiente. Por lo tanto, para que la revocación a los verificentros sea legal, deben de existir causas previstas en la ley, ya que como es sabido, el derecho mexicano se rige por el principio de legalidad, es decir, se hace lo que estrictamente establezca ésta. Las causas de revocación aplicables a los verificentros, se encuentran indicadas en la Ley Ambiental en su Artículo 192 párrafo II que a la letra dice:

“Artículo 192...

Sera revocada la autorización a los centros de verificación vehicular que presten el servicio de verificación a un vehículo, realizando pruebas trampeadas con la finalidad de modificar los resultados para lograr la aprobación de emisiones de algún vehículo, como son:

- I. Alterar el equipo o la toma de la muestra;
- II. Verificar un vehículo para aprobar otro;
- III. Capturar la información de identidad de un vehículo que no corresponda al que realmente efectuó la prueba; y

IV. Utilizar cualquier dispositivo o sistema no autorizado.”

Del numeral anterior, se puede observar que las fracciones I y IV, se refieren a los equipos de verificación: Por alterar el equipo o toma de la muestra y usar algún dispositivo no autorizado. Estas causas de revocación, no recaen únicamente en los propietarios de los Centros de Verificación, sino también en los llamados proveedores de equipos, que de acuerdo con el artículo 199 de la Ley Ambiental, están obligados a suministrar equipos, programas de cómputo y servicios, conforme a las normas ambientales; por lo cual sería conveniente que ese dispositivo legal, estableciera la responsabilidad compartida de los verificentros y sus proveedores de equipos.

Las fracciones II y III, resultan reiterativas de la misma causa en virtud de lo siguiente:

Verificar un vehículo por otro, implica que al momento de practicar la prueba de verificación, no se le hace al vehículo que se pretende aprobar, sino que debe estar verificándose otro; es decir, se capturó la información del vehículo al que no se le está realizando la prueba de verificación. Esto es que para que se actualice el supuesto de la fracción III, se requiere que se verifique un vehículo por otro. En razón de lo antes dicho, resulta redundante, regular en dos fracciones la misma causa de revocación.

Independientemente de los anteriores razonamientos, no se pone en duda que es necesario se sancionen las conductas deshonestas de quienes infringen las normas ambientales y que deben existir causas de revocación de las autorizaciones a los verificentros; lo que se cuestiona es el procedimiento por el cual las autoridades ambientales las llevan a cabo. No obstante que la Ley Ambiental establece las causas de revocación anteriormente indicadas, es cuestionable que la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, está facultada para sancionar a los verificentros, en el caso de encontrar causa de revocación de la autorización.

La revocación puede llegar a ser violatoria a la garantía de legalidad consagrado en el Artículo 14 Constitucional, porque se trata de una privación de un derecho otorgado previamente y de acuerdo con el texto constitucional, no se puede privar de derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; lo cual crea una problemática que será explicada a continuación.

3.2 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS VERIFICENTROS

Hoy en día, las autoridades administrativas actúan de forma ilegal, al aplicar sanciones para las que no están facultadas; y porque el procedimiento que lleva a cabo no es el que señala la ley aplicable. Son situaciones que originan la problemática de la revocación de las autorizaciones a los verificentros, mismas que a continuación se estudian.

3.2.1. Forma de proceder de las autoridades

Para comenzar con este apartado se tiene como ejemplo el asunto relativo a la persona moral denominada VERIPATRIOTISMO S.A. DE C.V., la cual fue visitada por inspectores de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, dependencia de la Secretaría del Medio Ambiente; quienes en el Acta de Visita Domiciliaria, asentaron hechos que pudieran ser constitutivos de causas de revocación de la autorización para mantener y operar el verificentro MH 9055. Luego de seguir el procedimiento que señala la Ley Ambiental, mediante Resolución Administrativa, de una manera ilegal, al no llevar a cabo el procedimiento de lesividad, determinaron la revocación de la autorización. El particular inició el Juicio de Nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, expediente 3402/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria,

en contra de la Resolución por la cual le fue revocada su autorización. En el punto resolutivo tercero de la Sentencia Definitiva dictada por la Primera Sala Ordinaria, el juzgador resolvió lo siguiente:

“De la anterior transcripción se advierte que la autoridad administrativa responsable de emitir la resolución controvertida, determina REVOCAR la autorización para operar y mantener el Centro de Verificación número MH 9055 denominado VERIPATRIOTISMO S.A. de C.V. sin seguir el procedimiento que al respecto se establecen en los artículos 27 y 28 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”²⁶

De la lectura del párrafo anterior, y a juicio de los Magistrados de la Primera Sala, claramente se advierte que la autoridad administrativa decidió de manera ilegal revocar una autorización tomando solamente como base la Ley Ambiental en sus numerales aplicables; sin embargo, en la sentencia se consideró que dicha autoridad, no siguió el procedimiento que establecen los numerales 27 y 28 de la LPADF, los cuales obligan a la autoridad administrativa a seguir el juicio de lesividad; por ese motivo los Magistrados, declararon la nulidad de la Resolución Administrativa emitida para revocar la autorización.

De éste ejemplo, se puede deducir, el ilegal proceder de la autoridad administrativa, que mediante resolución administrativa, procede a revocar de mutuo propio las autorizaciones para mantener y operar los Verificentros, y esto constituye la principal problemática de las revocaciones en el momento actual y de la que se derivan las afectaciones a los derechos del particular así como una total violación a sus garantías individuales.

²⁶Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Sentencia Definitiva, Juicio de Nulidad I-3402/2009, Pág. 9

3.2.2 Afectación del derecho de defensa del particular

La ley Ambiental contiene el procedimiento a seguir para emitir una resolución de revocación de autorización, este comienza con un acto de inspección o visita domiciliaria que es ordenada por la autoridad administrativa competente, mediante la Orden de Visita correspondiente, debidamente fundada y motivada. Una vez terminada la visita se levantará un acta circunstanciada donde se asientan las presuntas irregularidades que pueden ser causas de revocación y se procederá dentro del término de quince días, emplaza a procedimiento administrativo, señalando las presuntas irregularidades y se concede un plazo de diez días hábiles para que el visitado o inspeccionado manifieste lo que a su derecho convenga. Desahogadas las pruebas y sin diligencias pendientes, se turna el expediente para Resolución. Dentro del plazo de veinte días hábiles, la autoridad administrativa emitirá la Resolución Administrativa correspondiente, en la que podrá determinar la sanción que proceda.

En este procedimiento se puede señalar una irregularidad notoria, y es el hecho de que la autoridad administrativa es la que lleva a cabo la visita, levanta el acta administrativa y es la misma autoridad la que valora las pruebas del particular. Es otra vez la misma autoridad la que juzga e impone la sanción. Esta doble personalidad de la autoridad en el procedimiento administrativo, implica que, al ser juez y parte, no siempre se ajusta a la legalidad, porque la valoración de las pruebas queda a su arbitrio y discrecionalidad en perjuicio del particular. Por el contrario, el juicio de Lesividad, implicaría que para privar a un particular de los derechos previamente otorgados, la autoridad competente, tendría que demandar la nulidad de la Resolución Administrativa favorable al particular y tendría que probar la causa que invoca en igualdad de circunstancias procesales.

Por lo tanto, aunque la ley establece el procedimiento para emitir una resolución, para sancionar a los verificentros; en el caso de un procedimiento de revocación, este incongruente con el derecho de defensa del particular

pues permite la dualidad de personalidad en la autoridad administrativa, lo cual, deja en total estado de indefensión a los particulares propietarios de verificentros

Si bien es cierto, el artículo 192 de la Ley Ambiental, establece la revocación como sanción, esto no implica en ningún momento que la autoridad administrativa tenga la facultad de revocar de mutuo propio, dado que para ello la Ley de Procedimiento Administrativo, prevé el procedimiento a seguir para el caso de privación de derechos previamente otorgados, y que es precisamente el juicio de lesividad, que obliga a las autoridades administrativas a seguir éste juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso, el actual proceder de la autoridad administrativa, en el caso de revocación a verificentros es violatorio a la garantía de legalidad, como a continuación se expone.

3.2.3 Violación a la garantía de legalidad por la revocación.

La problemática existente en el caso de revocación de autorizaciones para mantener y operar verificentros, generada por el ilegal actuar de las autoridades ambientales, se extiende al campo de la violación a la garantía de legalidad en perjuicio de sus propietarios, porque revocan oficiosamente sin sujetarse a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo en sus artículos 27 y 28.

La garantía de legalidad exige que todo acto privativo, este precedido de un juicio ante un tribunal en el que se cumplan las formalidades del procedimiento, esto es, que el autorizado tenga la oportunidad de defensa y que el tribunal, en su facultad de juzgadora, valore las pruebas y argumentos de las partes contendientes y resuelva mediante sentencia, sobre la posible privación de derechos. Situación que no acontece en el caso de las revocaciones de autorizaciones a verificentros, porque en dicho procedimiento,

como ya se expuso, la autoridad adquiere la doble personalidad de parte contendiente y autoridad juzgadora. Precisamente el Juicio de Lesividad impide tal circunstancia y entonces, frente a un tribunal, tanto la autoridad administrativa como el autorizado tienen la calidad de partes contendientes: Actor y Demandado.

Para explicar la violación a la garantía de legalidad, es necesario remitirse a lo que el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) especifica, mismo que reza lo siguiente:

“Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado 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 el caso de la revocación de autorizaciones a verificentros, la autoridad priva del derecho previamente adquirido sin haber seguido el juicio de lesividad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento. Esto es así porque la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, dependencia de la Secretaría del Medio Ambiente, no es un Tribunal previamente establecido; y el procedimiento administrativo que implementa para revocar autorizaciones no es un juicio en términos de lo que señala el artículo constitucional citado; y con ello se afectan los derechos procesales de los propietarios de verificentros. De lo que se desprende que la actuación de la autoridad debe apegarse al principio de legalidad que consagra la Constitución Federal y al no seguir el procedimiento de lesividad existe un agravio a dicha garantía.

Cabe hacer mención que la garantía de legalidad que se instituye en el Artículo 14 constitucional, en su primera parte establece que nadie puede ser privado de sus posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los

tribunales previamente establecidos. En el caso de la revocación de autorizaciones, se priva a los propietarios de verificentros del el derecho previamente otorgado, sin que se haya seguido juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es el Tribunal competente y previamente establecido. Cuando el artículo 14 refiere el concepto de juicio, no se refiere al procedimiento administrativo que contiene la Ley Ambiental, sino a un juicio en forma en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y esto sólo es posible, cuando se desarrolla en un Tribunal judicial, que de acuerdo a la división de poderes, son los órganos competentes para resolver las controversias de manera imparcial, por lo que por juicio en el caso de revocación de autorización a verificentros, se debe entender, al que se refiere la fracción XXIII del Artículo 2º, y el Artículo 27 de la LPADF, que es el juicio de lesividad.

3.3 NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CASO DE REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES A LOS CENTROS DE VERIFICACION

La necesidad de implementar el juicio de lesividad para el caso de revocación a los verificentros, se debe al ilegal proceder de las autoridades administrativas competentes, y surge en virtud de las siguientes consideraciones:

- a) Es importante poner freno a la actuación de la autoridad administrativa, que, procediendo como parte y resolutor, hace uso de su facultad discrecional en perjuicio del particular al revocar la autorización para Operar y Mantener un Centro de Verificación sin incoar el juicio de lesividad.
- b) No se debe dejar en estado de indefensión al particular, y se le debe dar la oportunidad de defenderse en un procedimiento formal, en el cual

pueda ser oído y vencido, o en caso de no actualizarse la causa de revocación de la autorización, se le permita continuar operando normalmente.

- c) La autoridad debe probar que el particular se ha hecho acreedor de la revocación de su autorización de una manera inequívoca, es decir, que sea comprobado e indubitable para que no se transgredan sus derechos.

- d) Es necesario que se respeten las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales tienen como fin la justicia y la protección de los derechos del gobernado.

Considerando lo anterior, es importante entonces la implementación del juicio de lesividad en todos los casos en que se pretenda revocar una autorización que haya concedió derechos o beneficios, en este caso el derecho de Operar y Mantener el Verificentro.

3.5 REFORMA AL ARTÍCULO 27 PÁRRAFO IV DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La falta de promoción del Juicio de Lesividad en el momento en que es revocada una autorización para el funcionamiento de un verificentro, trae consigo la necesidad de una reforma al párrafo IV del Artículo 27 de la LPADF, que actualmente tiene la siguiente redacción:

“Artículo 27...

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en el caso en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos

...”

Así entonces, la reforma surge debido a que la autoridad se vale de la expresión “salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos” para proceder de manera ilegal, ya que emiten dichas revocaciones oficiosamente siendo que ningún ordenamiento jurídico lo permite. Por lo tanto, hay que crear esta reforma para que en todos los casos de revocación de autorizaciones a particulares propietarios de verificentros se lleve a cabo el procedimiento de lesividad, dado que lo cierto es que en ninguna ley se permite hacer una revocación oficiosamente. La eliminación de la salvedad indicada es el objeto de la reforma, por lo que se hace la siguiente:

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 27 PÁRRAFO IV DE LA LEY
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La necesidad de reformar el artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tiene su justificación en que las autoridades administrativas, para revocar los permisos, licencias y autorizaciones, se fundamentan en el concepto oficiosamente, que entraña ilegalidad, porque lo faculta para actuar de manera discrecional o extraoficialmente y frente a tales actos los particulares quedan en estado de indefensión y sujetos a la facultad discrecional de la autoridad administrativa.

Tomando en cuenta que en los procedimientos de revocación en vía administrativa, la autoridad actúa en su doble personalidad de parte y autoridad resolutora, es necesario que exista igualdad de partes contendientes. Ante las circunstancias de violación a la garantía de legalidad en que incurre la autoridad administrativa, al revocar permisos, licencias y autorizaciones, sin dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 14 Constitucional, para que un tribunal competente, de existir causa probada, pueda privar de los derechos

previamente adquiridos a un particular, debido a lo anterior se hace la siguiente:

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 27 PÁRRAFO IV DE LA LEY
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, para quedar como sigue:

“Artículo 27...

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo; y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal en todos los casos, salvo en el caso en que el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable”

TRANSITORIOS...

Los beneficios de aplicar el juicio de lesividad en todos los casos de revocación, salvo la excepción marcada, es decir el dolo, mala fe o violencia del interesado al conseguir la autorización excluyendo la posibilidad de hacerlo oficiosamente, serian que las autoridades administrativas se conducirían con mayor justicia y equidad, los particulares no estarían en estado de indefensión ante la autoridad, se aplicarían los principios de legalidad y equidad y al mismo tiempo se protegería la economía del gobernado, dado que la inversión para establecer un Centro de estas magnitudes es realmente grande y la compra de las bases es cara; esto beneficiaría también a que ambas partes se conduzcan de manera apropiada durante sus vidas jurídicas al darse cuenta que el seguimiento de varios juicios de este tipo no es rentable, cuidando entonces el principio de economía procesal.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Actualmente, las autoridades administrativas no llevan a cabo el procedimiento de lesividad para revocar autorizaciones a particulares propietarios de verificentros; ya sea por negligencia, ignorancia o porque la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF) de una manera implícita indica que lo pueden hacer oficiosamente.

SEGUNDA. La principal problemática de las revocaciones en el momento actual es el ilegal proceder de la autoridad administrativa, que mediante resolución administrativa, procede a revocar de mutuo propio las autorizaciones para mantener y operar los Verificentros.

TERCERA. El procedimiento de revocación es incongruente con el derecho de defensa del particular pues permite la dualidad de personalidad en la autoridad administrativa, lo cual, deja en total estado de indefensión a los particulares propietarios de verificentros.

SEGUNDA. Para la completa legalidad y eficacia de las revocaciones de los actos administrativos se requiere que las autoridades administrativas estén obligadas en todos los casos a incoar el juicio de lesividad, con el objetivo de dar un cabal cumplimiento a lo expresado en Artículo 27 de la LPADF.

TERCERA. Es de carácter imperativo que se reforme el Artículo 27 de la LPADF para que se dé congruencia entre ordenamientos jurídicos en materia administrativa ya que en algunos casos, como lo es el particular, en un ordenamiento se permite lo que en otros no.

CUARTA. Mediante la aclaración de la única excepción a la norma y la especificación de la obligatoriedad del procedimiento se evitaban casos de dualidad de personalidad recaídos sobre la autoridad administrativa y se protegerán las garantías de los gobernados cumpliéndose los principios del derecho tales como legalidad, igualdad de las partes, equidad procesal, economía procesal, entre otros.

QUINTA. Con la reforma a todos los casos de revocación de autorizaciones se llevarán a cabo de manera legal, creando un estado de igualdad procesal, permitiendo que la revocación sea efectuada de manera legal y justa para ambas partes: la administración pública y los gobernados.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho administrativo*, 2ª edición, Editorial Civitas, Madrid. 1992.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo*, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires. 1978.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. *El juicio de Lesividad y otros estudios*, 1a edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 27ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- GUAITA, Aurelio, *El Proceso Administrativo de Lesividad*, Editorial Bosch, España, 1953.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Primera edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo*, 3er y 4º cursos. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México, 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

BIBLIOGRAFÍA DE METODOLOGÍA

- COMITÉ ACADÉMICO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO, *Bases Técnico Metodológicas para la realización de trabajos de Investigación en la carrera de Derecho*, FES Aragón, México, 2006.
- MERCADO, Salvador, *¿Cómo hacer una tesis?*, Tercera edición, Editorial Limusa, México, 2007.

LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Ambiental.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (sic).

JURISPRUDENCIALES

- Sentencia Definitiva. Juicio de Nulidad I-3402/2009. Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ECONOGRÁFICAS

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo I, 2ª edición, Edit. Porrúa, UNAM, México.2004.

MESOGRÁFICAS

- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Administrativo*, Fecha: 17 de Marzo 2011, 01:08 p.m. Disponible en: www.rae.es
- TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, *Organigrama*, Fecha: 17 de Marzo 2011, 01:15, Disponible en: www.tcadf.gob.mx/transparencia