

280
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JANET LOPEZ JIMENEZ

“TRASCENDENCIA SOCIAL Y JURÍDICA
DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL”

0275449

MÉXICO D.F. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

280
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 8 de diciembre de 1998

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
PRESENTE**

La pasante de esta Facultad, **JANET LOPEZ JIMENEZ**, con número de cuenta 9152915-8 ha elaborado la tesis denominada **"LA TRASCENDENCIA SOCIAL Y JURIDICA DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"**, bajo la dirección del Lic. Francisco Javier Venegas Huerta, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

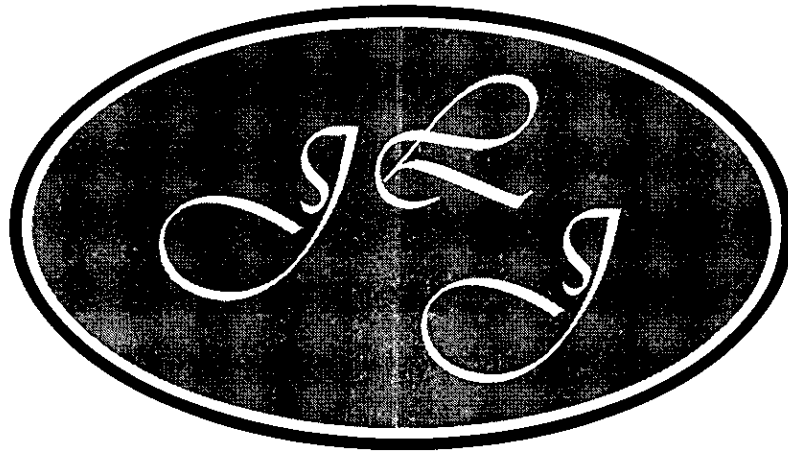
**PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1999



DEDICATORIA

Hay tantas personas a las cuales les debo agradecer esta tesis, que es difícil mencionarles a todas, pero ante todo :

A DIOS

A MIS PADRES (María Elena y Quintín)

A MIS HERMANOS (Lourdes, Daniel y Ricardo)

A MIS AMIGOS (Marco, Margarita y Mutzi)

A MI MAESTRO (Lic. Francisco J. Venegas Huerta)

A MI HONORABLE FACULTAD DE DERECHO

Gracias a todos ellos por su paciencia y ayuda, es un logro que más que propio es de ustedes, espero no defraudar la desinteresada confianza que siempre han tenido en mi y en especial a Daniel, quien me ha apoyado para alcanzar este gran sueño, hecho ahora una realidad, siendo para mi el mejor Ingeniero.

Y por último :

A mi Veracruz querido, que espero. . . pronto regresar

I N T R O D U C C I Ó N

La regulación jurídica es necesaria para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad, a través de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se busca que el gobernado cuente con un ordenamiento jurídico que sea acorde a las necesidades de su tiempo y de su espacio. La sociedad mexicana contemporánea se ha caracterizado básicamente por su pluralidad y complejidad, lo que significa que es una sociedad más exigente con el gobierno y, principalmente, con la actuación de su Administración Pública; es una sociedad que demanda que las relaciones entre la Administración y los particulares se sujeten a los principios de legalidad, simplificación, transparencia y racionalidad.

La configuración de un sistema de derecho en este caso Administrativo en un país, sólo se logra conociendo a fondo cuáles son los derechos y garantías de que gozan los administrados frente a la actuación del Poder Público.

La trascendencia de esta Ley en los aspectos jurídico y social es objeto de análisis en la presente tesis; se reafirma claramente como estos dos aspectos son esenciales para el Estado de derecho. El derecho debe reflejar en sus prescripciones fundamentales las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que se registran dentro de la dinámica de la sociedad.

El crecimiento inevitable y a veces desmesurado de la Administración pública contemporánea, si bien por un lado beneficia a los diversos sectores sociales, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, en contrapartida, también afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, ya que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, en virtud de que los mismos se encuentran sujetos en un número cada vez mayor de leyes administrativas de diversa índole, que evidentemente limitan el desarrollo de sus actividades en la vida cotidiana.

La Ley en cuestión, se propone conjuntar en un sólo cuerpo legal diversos principios fundamentales para regular el procedimiento que debe seguir la autoridad al emitir el acto administrativo, que es la forma de expresión de la voluntad del Estado en su función de aplicar la ley a casos concretos.

Durante el desarrollo de este trabajo, nos percatamos de ciertos errores en la Ley, que consideramos afectan de manera trascendental la finalidad primordial de la misma, creemos que su aplicación práctica obligará a los legisladores a subsanar aquellas deficiencias en que se incurrieron al momento de expedirse, para consolidar el respeto a las garantías individuales del gobernado en su esfera jurídica.

Resulta evidente que en el derecho administrativo de nuestro país y particularmente de nuestra ciudad, ha privado una dispersidad y diversidad en las normas que regulan los procedimientos y actos administrativos, y a veces hasta cierta contradicción, lo cuál genera entre la ciudadanía incertidumbre jurídica y confusión respecto de la norma aplicable y autoridad

competente, hechos que de manera involuntaria provocan un indeseado estado de indefensión, producto de la incomprensión de las normas y de los procedimientos, todo lo cual auspicia desventajas procedimentales para el ciudadano, que conllevan implícitas prácticas ilegales que no son otra cosa que el coyotaje y la corrupción.

Muchas legislaciones administrativas no contemplan un procedimiento, o en su caso, el que se prevé en las mismas es insuficiente o contiene lagunas que impiden u obstaculizan una actuación eficiente de las actividades frente a los gobernados, lo que ha dado lugar a que dichas deficiencias sean cubiertas por las autoridades judiciales en cada caso concreto, lo cual revela la imperiosa necesidad de contar con una ley que de unidad mediante el establecimiento de principios aplicables a todos los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal. Su expedición obedece a la necesidad de conjuntar en un sólo cuerpo legal diversos principios fundamentales para regular el procedimiento que debe emitir la autoridad al emitir el acto administrativo.

A través del desarrollo del presente trabajo, el lector se percatará si el objetivo que dio origen a la expedición de la Ley realmente fue logrado y/o si en la misma hubo fallas susceptibles aún de ser corregidas, aportando un enfoque socio-jurídico en la relación del gobernado frente a la Administración Pública.

CAPITULO I.

“ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”.

1.1.- CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.

1.2.- LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

1.3.- LEGISLACIÓN ALEMANA.

2.- CLASES DE PROCEDIMIENTO.

3.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

4.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

5.- FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

5.1.- LA NOTIFICACIÓN Y SUS EFECTOS.

***6.- EL PROCEDIMIENTO COMO INSTRUMENTO DE
SEGURIDAD JURÍDICA PARA EL GOBERNADO.***

***7.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN
ADMINISTRATIVA.***

1.- ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es preciso señalar la importancia que adquiere la regulación del desarrollo del procedimiento administrativo a través de los diversos ordenamientos que determinaron los aspectos esenciales de la actividad administrativa, así como la posibilidad de participación de los administrados en la creación de actos y resoluciones que les afectaban (garantía de audiencia) a través de los medios de defensa contemplados dentro del sistema jurídico.

Los modelos que se analizan, como antecedentes del procedimiento administrativo en general, son básicamente tres:

A).- El Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en el año de 1936.

B).- La Ley Española de Procedimiento Administrativo de noviembre de 1958, la cual fue reformada en Junio de 1995.

C).- La Ley Federal de Alemania (Occidental), que entró en vigor el primero de enero de 1977.

En forma anticipada consideró pertinente señalar que la nueva Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tiene una muy marcada influencia de la Legislación Española, por ejemplo:

1.- La del Distrito Federal, en su artículo 95, segundo párrafo, establece: "La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, ni de la Administración Pública del Distrito Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de la prescripción."¹

2.- La Legislación Española establece en lo relativo a la caducidad: "La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la

¹ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995, Tomo DVII, Número 14, Primera Sección, Pág. 27

Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de la prescripción.”²

Como se puede apreciar, dichas disposiciones son prácticamente iguales en cuanto al texto y a la idea consagrada.

Es de advertir que el análisis de los antecedentes nos proporciona la posibilidad de una mejor comprensión de las instituciones jurídicas contenidas en la Ley del Distrito Federal.

² Ley Española de Procedimiento Administrativo reformada en el mes de Junio de 1995.

1.1. CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.

En forma breve suscribiendo la opinión del Maestro Héctor Fix Zamudio, me propongo subrayar las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo que derivaron del Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, que son:

- "a).- Principio de Audiencia de las Partes.**
- b).-Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.**
- c).- Determinación del plazo en el cual debe actuar la Administración.**
- d).-Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.**
- e).- La necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten al particular.**
- f).- Las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares."**³

Y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen las garantías de procedimiento para el particular deben provocar la NULIDAD de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.

³ Fix Zamudio Hector "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Página: 32

1.2. LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

España se encuentra entre los países que cuentan con una minuciosa regulación del procedimiento administrativo, contenida en diversas disposiciones, entre las que destacan, por su extensión, contenido y ámbito de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo Española de 17 de noviembre de 1958, que fue revisada en junio de 1995.

La importancia de esta Ley, se potencia al promulgarse la Constitución Española, que atribuye a la competencia exclusiva del Estado el procedimiento administrativo común.

La obligatoriedad para que la Administración siga un cauce determinado a fin de formar sus manifestaciones de voluntad, obedece a dos ideas: una de eficacia administrativa y la otra de garantía de los administrados. Por influencia del derecho procesal español, el establecimiento de los trámites que necesariamente deben observarse cuando la Administración actúa, constituye un medio para defender la seguridad de éstos, al mismo tiempo que para conseguir la efectiva realización de los fines públicos.

La Constitución Española establece que la Ley regulará el procedimiento a través del cual los actos administrativos han de producirse, y reitera que sus normas son de orden público.

La Ley Española utiliza el término procedimiento administrativo en sentido amplio; sigue el criterio que es más conveniente, aún sacrificando a veces criterios técnicos más o menos aceptables, reuniendo en lo posible su compleja legislación administrativa y ofreciendo a los funcionarios y administrados un texto del contenido más amplio posible. Regula además del procedimiento administrativo en sentido estricto, el régimen jurídico de los actos, así como otros aspectos de la acción administrativa que se relacionan.

Los principios informadores de la Ley Española son los siguientes: **UNIDAD, EFICACIA, ANTIFORMALISMO y OFICIALIDAD**

La tendencia a la unidad, consiste en reunir las normas de procedimiento administrativo en un texto único aplicable a todos los departamentos, con las salvedades exigidas por la especialidad de determinadas materias.

La preocupación por la eficacia administrativa se desarrolla con arreglo a las normas de economía y celeridad; se busca el establecimiento de un procedimiento rápido, amplio y flexible.

La manifestación de antiformalismo se proyecta en dos sentidos: en relación con los actos de los administrados, al permitirles que formulen alegaciones en cualquier momento, sin que exista como norma, un plazo preclusivo para ello; y al establecer la categoría de los actos irregulares, los cuales, aunque estén afectados por algún vicio, no pueden ser objeto de anulación.

El principio de la eficacia administrativa, no constituye un obstáculo para que a lo largo de la Ley brille, igualmente, una preocupación por la garantía de audiencia de los administrados. Se pone de manifiesto la exigencia de que se les notifiquen las resoluciones que afecten sus derechos o intereses.

La idea de la eficacia y la de la garantía de audiencia de los administrados conducen a la consagración del principio de oficialidad, del que son claros exponentes, en primer lugar, el mandato de que el procedimiento se impulse de oficio en todos sus trámites y, además, el deber de la Administración de desarrollar, también de oficio, los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, en particular, la práctica de las pruebas que juzgue pertinentes. Además existe el procedimiento de gestión, que normalmente observa la Administración para adoptar aquellas resoluciones que garantizan el cumplimiento de sus fines. Este procedimiento tiene las etapas de **INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN y TERMINACIÓN.** ⁴

⁴ García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo II. Tercera Edición. Editorial Civitas, S.A., Madrid 1991. Págs. 431 a 520.

En la iniciación, el procedimiento se puede iniciar de oficio, a instancia de parte interesada o por acuerdo del órgano competente.

Quien pone en conocimiento de la Administración hechos que puedan determinar la incoación de un procedimiento no debe considerarse como interesado en la resolución que recaiga; sin embargo, es evidente que en algunas ocasiones puede existir un interés indirecto.

Por lo que hace a la iniciación a instancia del interesado, se advierten requisitos subjetivos, objetivos y de la actividad.

En los requisitos subjetivos, toda persona natural o jurídica, podrá dirigir instancias a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia. La presentación de la instancia da lugar al nacimiento de una relación jurídica entre la Administración y el administrado, el firmante debe ser una persona con capacidad y legitimación suficiente para entablar el tipo de relación de que se trate. Por lo demás, está claro que se podrá actuar mediante representante, acreditando la misma en los supuestos que proceda.

En el escrito por el que los interesados insten de un procedimiento, hay que distinguir el contenido esencial y accidental, como requisitos objetivos. El esencial está integrado por el nombre, apellidos y domicilio del interesado o en su caso, de la persona que lo represente; los hechos, razones y circunstancias en que se concreta la petición; el lugar, fecha, firma y; el Centro o Dependencia a la que se dirige.

El contenido accidental comprende el señalamiento de un domicilio distinto al del interesado para oír notificaciones; la proposición de pruebas; la petición de que se adopten medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer; y la solicitud de acumulación del expediente a otro u otros con los que guarde íntima conexión.

Los requisitos de la actividad se refieren al lugar y tiempo. Por lo que hace al lugar, los escritos dirigidos a la Administración podrán presentarse en los diferentes centros establecidos

para ello. En relación al tiempo, hay que observar los plazos que en cada caso se fijan, para iniciar el procedimiento de que se trate.

Los efectos que derivan de la iniciación del procedimiento pueden dividirse en esenciales y accidentales. En los esenciales la Administración tiene la obligación de dictar el acto administrativo resolutorio y el interesado el derecho a obtener dicha resolución. A contrario sensu los accidentales se producen sólo en determinados casos, destacando: el establecimiento de medidas provisionales a fin de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer; la acumulación de los expedientes a otros con los que guarde íntima conexión; la preferencia para la obtención de los daños que provoque dicha iniciación posteriormente; y la interrupción de los plazos de prescripción o de caducidad en el ejercicio de una potestad.

En la legislación Española la ordenación del procedimiento administrativo comprende el conjunto de actuaciones que tienden a procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la resolución final. El estudio de la ordenación supone el de los principios que informan su tramitación (oficialidad, igualdad ante la ley, eficacia), así como las comunicaciones y notificaciones que puedan verificarse en el curso del mismo.

Para el caso de que no se cumplan con tales principios, el interesado podrá reaccionar antes de que se dicte la resolución final, presentando una reclamación en queja. El escrito de queja tiende a conseguir que se desarrollen los actos que hayan sido omitidos por la Administración. La reclamación contiene también requisitos subjetivos, objetivos y de la actividad. En los requisitos subjetivos, el escrito de queja se eleva al superior jerárquico de la autoridad o funcionario que se presume responsable de la infracción o falta cometida en la tramitación del expediente. Podrá formularla el interesado.

Pueden reclamarse en queja todos los defectos de tramitación y en especial: los que supongan la paralización del procedimiento; la infracción de los plazos preceptivos; la omisión de

los trámites que puedan subsanarse antes de la resolución del asunto; y el incumplimiento del deber de la Administración de dictar una resolución expresa (requisitos objetivos).

En lo referente al lugar, rigen los principios generales expuestos al tratar de la iniciación del procedimiento.

Para el tiempo, no existe un plazo prefijado para formular la queja, pero se deberá promover antes de que recaiga el acto definitivo que resuelva el expediente (requisitos de la actividad).

El régimen legal de las comunicaciones entre los órganos administrativos y las notificaciones a los interesados está inspirado en las ideas de eficacia y seguridad jurídica.

Los actos de instrucción tienden a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. Tales elementos podrán derivarse de las alegaciones de los interesados, de los informes que emitan los órganos distintos del que ha de resolver y de las pruebas que se practiquen. Ello no implica necesariamente que en todo procedimiento se den todos los actos de instrucción citados, que son los que regula la Ley, pues en algunos casos bastan las alegaciones aducidas por el interesado en su escrito inicial para que la Administración sin más trámite dicte la resolución que proceda.

Las alegaciones se presentan en cualquier momento del procedimiento y siempre con anterioridad al trámite de audiencia, éstas serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Los informes son los “pareceres” que emiten las autoridades, los funcionarios u organismos distintos de aquéllos a quienes corresponde dictar la resolución, respecto de las pretensiones, hechos o derechos que sean objeto del expediente y que sirven para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución del asunto.

Los requisitos que regulan la Instrucción son: subjetivos, objetivos y de la actividad.

En los requisitos subjetivos, corresponde al órgano competente acordar la información pública para resolver el expediente, pueden formular alegaciones cuantas personas tengan interés en el asunto. Conforme a los requisitos objetivos, podrá adoptarse dicho acuerdo cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o cuando afecte sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente.

El examen del expediente se practicará en la oficina en que se tramite y las alegaciones podrán presentarse de acuerdo a los criterios generales sobre la presentación de los escritos dirigidos a la Administración (lugar).

El plazo para efectuar el examen del expediente no podrá ser inferior al ya establecido (requisitos de la actividad).

La prueba dentro de la instrucción, se encuentra encaminada a demostrar la existencia o inexistencia de los datos que han de tenerse en cuenta al dictar la resolución.

La Administración debe comunicar a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las operaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hubiesen sido admitidas, o que juzgue necesario, en el caso de que la prueba se practique de oficio. En la notificación debe consignarse el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba.

Por último, dentro de la instrucción falta analizar la audiencia del interesado que es el derecho para examinar el expediente y formular las alegaciones respectivas, sin omitir la obligación de la Administración de proporcionar a los interesados tales oportunidades, constituyendo dentro del orden procedimental administrativo la mejor garantía de seguridad jurídica.

Dentro de la terminación, ponen fin al procedimiento: la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad. De éstas cuatro vías, solo una, la resolución constituye el medio normal de terminar el procedimiento administrativo, pues únicamente a través de ella se cumplen todos los pasos de aquél. En cambio, las

otras tres implican la terminación anormal del procedimiento al no llegarse a dictar el acto resolutorio.

La resolución podrá adoptar cualquiera de las formas del acto administrativo, aunque la normal es la expresa; en cuyo caso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente. Si no recae resolución expresa, el procedimiento administrativo podrá terminar en virtud del silencio administrativo.

Todo interesado podrá desistirse de su petición o instancia o renunciar a su derecho. Si el escrito de incoación se hubiese formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectarán a aquellos que la hubieran formulado.

Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse oralmente o por escrito.

La administración está obligada a aceptar el desistimiento o la renuncia y a declarar concluido el procedimiento, siempre y cuando no concurra alguno de éstos dos supuestos:

- 1.- Que habiéndose apersonado terceros interesados, insten éstos la continuación del procedimiento dentro del plazo señalado por Ley; y
- 2.- Que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañe el interés general o fuera necesario sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

La caducidad del procedimiento es la consecuencia del incumplimiento por parte de los interesados al no efectuar determinadas actuaciones, sin las cuales aquél no se puede tramitar. Por tanto, la caducidad se produce cuando la paralización es imputable a los interesados, circunstancia que muy excepcionalmente ocurre, habida cuenta de que el procedimiento debe impulsarse de oficio.

Por último, hay que señalar que los actos y acuerdos de la administración son inmediatamente ejecutivos salvo que se acuerde su suspensión.

1.3.- LEGISLACIÓN ALEMANA.

La Ley Federal Alemana de 1977, representa el ordenamiento más avanzado que recoge las experiencias de otras legislaciones similares y no obstante que la doctrina consideraba que no existía una verdadera tradición sobre la regulación unitaria del procedimiento administrativo en Alemania, salvo algunos ejemplos aislados en legislaciones locales, hoy se dan cuenta de que ello, no es así.

Consagra al igual que la Ley Española, algunos aspectos sobre información, audiencia de las partes, flexibilidad y unificación del procedimiento, sin embargo, hay que destacar que la Ley Alemana contiene “**el procedimiento de masas**” y la obligación por parte de las autoridades de asesorar técnicamente a los afectados por las actividades administrativas.

Por lo que se refiere a la intervención en el procedimiento administrativo de un grupo colectivo (procedimiento de masas), los artículos 17 al 19 de la referida Ley Alemana, reconocen la tutela de los llamados “intereses difusos” que ha sido objeto de preocupación reciente por la doctrina y la jurisprudencia, ya que ha implicado la transformación del concepto clásico de la legitimación.⁵

En efecto, los citados preceptos alemanes, recogen los principios establecidos por la jurisprudencia de ese país y regulan la intervención de grupos numerosos de posibles afectados, cuyas instancias pueden ser presentadas a través de la designación de un representante común cuando el grupo sea superior a cincuenta personas y sin necesidad de mandato, quién puede participar en el procedimiento a través del derecho de información con la posibilidad de alegar y

⁵ Fix Zamudio Héctor “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Mexicano”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Págs: 34 y 35.

presentar elementos de convicción, todo ello de acuerdo con las experiencias de las reclamaciones de organizaciones y asociaciones.

En cuanto al asesoramiento, el citado ordenamiento federal alemán, consigna un verdadero DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS, para exigir a la autoridad administrativa que los oriente sobre el alcance de la actividad que los afecta, y por su parte, la autoridad debe corregir de oficio las instancias de los interesados (cuando las mismas sean omisas o equivocadas por ignorancia o falta de experiencia), a quienes debe proporcionarse la información necesaria en todo momento en que lo soliciten, siempre que la misma no perjudique las atribuciones legales de las autoridades respectivas, con la finalidad de proteger los derechos del administrado frente al poder público.

El procedimiento federal alemán tiene como finalidad al igual que la Española, la de ser una garantía de los derechos de los administrados, asegurando la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos administrativos, interpretes de este interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

Se plantea en esta Ley normas que garanticen el principio de audiencia, para que se evite el desconocimiento o afectación arbitraria de los derechos o intereses de los gobernados, estableciendo en consecuencia, el debido proceso legal que garantiza la oportunidad de defensa.

El procedimiento administrativo alemán, busca racionalizar su actividad, evitar la arbitrariedad y determinar las causas precisas por las cuales se busca satisfacer las necesidades colectivas.

2.- CLASES DE PROCEDIMIENTO.

El procedimiento administrativo es: “el conjunto de trámites y formalidades que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.”⁶

Si atendemos a la finalidad del procedimiento, se destacan de acuerdo con el Maestro Acosta Romero, las clases siguientes:

“a).- PROCEDIMIENTO ORDINARIO O DE GESTIÓN.- Encaminado a la realización de los actos administrativos en que se encarna la normal actividad de la administración, definiéndose en el caso concreto la situación jurídica del particular;

b).- PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN O DE RECURSO.- En él se impugna un acto administrativo existente, pidiéndose que se dicte otro que lo reforme o anule.

c).- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.- La administración persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas, como procedimiento correctivo o de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes (procedimiento disciplinario); y

d).- PROCEDIMIENTO EJECUTIVO O DE APREMIO.- Tiende al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto administrativo.

También hay que tener en cuenta, los procedimientos especiales que se siguen en la gestión de servicios de interés general, a través de los cuales la Administración se preocupa por organizar y asegurar la buena marcha de los servicios de los diferentes ramos.”⁷

Otros autores, han distinguido conforme a su forma de iniciación el **procedimiento de oficio** cuando la iniciativa parte de la Administración; y el **procedimiento a instancia de parte**, si es provocado por una petición de particular, para que el órgano actúe

⁶ Artículo 2, fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición, que en nuestro país está consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Primer Curso, Novena Edición Actualizada. Editorial Porrúa, Páginas 680 y 681.

3.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Etimológicamente la palabra PROCESO deriva de "PROCEDERÉ" que significa en una de sus acepciones avanzar, camino a recorrer, trayectoria a seguir hacia un fin propuesto o determinado".⁸

El PROCESO es "el conjunto de actos jurídicos, relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional con el fin de resolver un litigio".⁹

El PROCESO tiene como finalidad la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia establecida en una sentencia.

Los principios que regulan el proceso de acuerdo al Doctor Luis Dorantes Tamayo son:

- I).- **PRINCIPIO DE IGUALDAD.**- El cual se proyecta en dos sentidos:
- a).- El de igualdad de posibilidades en el ejercicio de la acción y la defensa, y
 - b).- El de la aplicación de la llamada GARANTÍA DE AUDIENCIA, cuando la pretensión formulada por una de las partes, se debe comunicar a la otra.

II).- **PRINCIPIO DE DISPOSICIÓN.**- Las partes impulsan el proceso; el Juez no puede actuar sino a petición de éstas. Si dichas partes no actúan, el proceso no avanza e inclusive se puede extinguir por caducidad. De acuerdo a este principio, las partes disponen del proceso, de ellas depende que éste continúe o no.

III.- **PRINCIPIO DE ECONOMÍA.**- Este se puede referir al tiempo o al dinero.

- a).-Economía de tiempo.- Para obtenerla se deben simplificar y disminuir los actos procesales. De otro modo se realizaría el adagio que dice: **justicia retardada, justicia denegada.**
- b).- Economía de dinero.- El proceso no debe ser más oneroso que el objeto reclamado.

⁸ Dorantes Tamayo Luis. "Teoría General del Proceso". Tercera Edición. Editorial Porrúa. Pág. 219.

⁹ Véase Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1993. Pág. 802.

IV.- PRINCIPIO DE PROBIDAD.- Es el deber de las partes de actuar en el juicio con buena fe y honradez.

V.- PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.- Es la entrada del público a los debates judiciales, de las partes y sus defensores y de todo el que tuviere interés legítimo.

VI.- PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN.- Es la pérdida o extinción de una facultad procesal, cuando ésta no fue ejercitada oportunamente. Se aplica cuando transcurren los términos o plazos procesales dentro de los que se debía realizar alguna actuación sin que se haya hecho nada al respecto.

VII.- PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN.- Consiste en que ciertas cuestiones litigiosas o incidentales se van acumulando para ser resueltas en un sólo acto en la sentencia definitiva.

VIII.- PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN.- Es tomado en dos sentidos:

a).- Que el Juez actúe en contacto personal con las partes y los demás sujetos que intervienen en el proceso, sin intermediarios, relatores, asesores; que sea él, quien interroge a dichas partes y oiga sus alegatos, reciba la declaración de los testigos, etc., y

b).- En el del axioma que dice: el Juez que recibe las pruebas es el que debe resolver el fondo del litigio.

IX.- PRINCIPIO DE ADQUISICIÓN PROCESAL.- Las pruebas rendidas por una de las partes, pueden ser aprovechadas por la otra, aunque no sea ésta la que las haya ofrecido ni rendido.

X.- PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA.- Como su nombre lo dice la sentencia debe ser congruente consigo misma y con la litis.

El proceso, además de los principios que contiene, también tiene características propias que son:

1.- Por lo general, el contenido de todo proceso es un litigio, por lo que, no hay procesos sin litigios;

2.- La finalidad de todo proceso es resolver precisamente ese litigio;

3.- Todo proceso presupone una organización judicial con jerarquías (escalonamiento de autoridad) y competencias (distribución de funciones);

4.- Hay una secuencia u orden de etapas, desde su inicio hasta su fin; y

5.- Por regla general, en todo proceso hay un PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN, mediante el cual se combaten las resoluciones ilegales, injustas o no apegadas a derecho.

Por otra parte, **el procedimiento**, es un vocablo que tiene la misma raíz etimológica que el término proceso, sin embargo, su significado es más amplio que el de éste: "Todo proceso implica un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso"¹⁰

El procedimiento es aquella sucesión de actos que se realizan con el objeto de alcanzar alguna finalidad jurídica; ya sea adoptando una decisión, emitiendo una resolución o imponiendo una sanción.

Frente al término proceso, la voz procedimiento presenta una compleja neutralidad doctrinal, sin connotar naturaleza jurisdiccional o de otro tipo (administrativo o legislativa) y circunscribiéndose a poner de relieve lo externo y visible de una pluralidad encadenada de actos, los trámites.

El procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos relacionados ó ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa.

Recordemos que la actividad jurídica no suele ser una actividad aislada, para la consecución de un fin no basta normalmente la realización de un acto simple, sino que son necesarios una serie de actos que, unidos entre sí, conducen al fin pretendido.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2o, fracción XXII, define al **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO** como: el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen el interés general.

¹⁰Dorantes Tamayo Luis. "Teoría General del Proceso". Tercera Edición. Editorial Porrúa. S.A. México, 1990. Pág. 220.

El procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es también, **la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general** mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés, y al propio tiempo, parte del procedimiento y arbitro del mismo.

Los principios consagrados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, son entre otros:

a).- La tendencia a la unidad que se manifiesta en el intento de reunir en lo posible las normas del procedimiento en un texto único.

b).- La preocupación por la **EFICACIA** administrativa, de que son testimonio, aparte de algunos artículos de la Ley, el establecimiento de un procedimiento rápido, amplio y eficaz.

c).- La protección a las garantías del administrado, se pone de manifiesto, entre otros extremos, con la exigencia de que se les notifiquen las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses, el establecimiento del trámite de audiencia y la amplitud con que se admite la impugnación de los actos administrativos.

La administración pública actuará con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia para garantizar un procedimiento apegado a la Ley en favor del particular.

Por último; reitero que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo, de donde el procedimiento no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

4.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo determina el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un valioso método para ejecutar las disposiciones administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La dureza del procedimiento administrativo se debe principalmente a la desconfianza que el legislador tiene respecto del funcionario y del propio particular que interviene en los asuntos administrativos.

Las características del procedimiento administrativo, son:

- a).- Exige una mayor rapidez, debido a que supone la relación de los negocios administrativos con los intereses públicos;
- b).- Es escrito, porque ésta es la forma más común y adecuada que deben revestir los actos administrativos;
- c).- Es generalmente contradictorio, debido a que hay numerosos tipos de procedimientos diversos entre sí y que son tantos como las leyes administrativas que existen; y
- d).- Es poco formalista, sin las excesivas formalidades de otros procedimientos (civil, laboral, penal), porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero sin embargo subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica (Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).¹¹

¹¹ Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. S. A. Tomo I. Décima Cuarta Edición., México 1988. Pág. 275.

Acerca de la evolución que ha tenido en este siglo la conceptualización de los requisitos o formalidades de carácter procesal, que la autoridad administrativa tiene que cumplir de acuerdo con la Constitución Federal antes de emitir una decisión definitiva que afecte los derechos e intereses de los particulares, es obvio que la autoridad está obligada a seguir los procedimientos que la Ley regula, independientemente de que la decisión que se emita no lesione al particular en sus derechos, sino solamente en sus intereses simples como miembros de la comunidad. El problema toma características muy especiales cuando el procedimiento tiende a garantizarle al particular que tendrá la oportunidad de defenderse, presentando las pruebas y los argumentos jurídicos que a su juicio apoyen los derechos que él reclama.

La Constitución de los Estados Unidos de América tiene dos textos: La Enmienda V que fija una limitación al Gobierno Federal y la Enmienda XVI relativa a los Estados, con la misma disposición: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sin un debido proceso legal."

La Constitución Mexicana no contiene un precepto de igual o similar generalidad, aún cuando es opinión dominante que el Constituyente de 1857, al discutir el precepto que es antecedente del artículo 14 de la Carta Magna de 1917, trató de incorporar a nuestras instituciones el "Principio de debido proceso legal", que por lo demás estaba acogido ya, por la Legislación Española.

Además, ni remotamente hacía referencia ese precepto a las autoridades administrativas, lo cual era entendible, ya que las facultades de ellas estaban determinadas en forma muy precisa y limitada en otros artículos y se consideraba, consecuencia del principio de división de poderes, que la administración no debía resolver sobre cuestiones contenciosas.

En la Constitución de nuestro país, actualmente el artículo 14 alcanza un contenido más concreto y una mejor redacción en el párrafo segundo. Conforme a él nadie puede ser privado, de sus propiedades o derechos sin observarse las siguientes garantías:

- a).- Un Juicio;**
- b).- Seguido ante los tribunales previamente establecidos;**
- c).- En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y**
- d).- Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

Enseguida se enuncian la norma especial contemplada para los juicios del orden penal y otra para los juicios del orden civil: lo que parece confirmar que el Constituyente de 1917 tampoco contempló la posibilidad de que la autoridad administrativa privara a una persona de sus derechos mediante una decisión ejecutoria o ejecutiva.

Narciso Bassols, en su obra clásica de 1927 sobre la Nueva Ley Agraria, expuso la tesis de que era posible regular un procedimiento administrativo en el que se respetaran las garantías básicas de un juicio. Sin embargo, la doctrina de Bassols no fue pensada para los procedimientos administrativos que solamente crean una relación bilateral entre la Administración Pública y el particular cuyos derechos pueden ser lesionados.

La Legislación dictada en los últimos años en materia administrativa, revela un cuidado cada vez mayor por definir las garantías procesales del particular antes de que las autoridades dicten decisiones que lesionen sus derechos.

La idea de la Constitución Federal es que en todo procedimiento que sigan las autoridades para privar de sus derechos al particular, se le de, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la oportunidad de presentar sus defensas adecuadas.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señala la norma secundaria aplicable y además, a cumplir con las formalidades esenciales de todo procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca de manera alguna requisitos y formalidades previos a la emisión del acuerdo reclamado, queda la autoridad gubernativa **obligada** a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia y legalidad que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas han reconocido ciertas excepciones en las que, a pesar de existir una privación de derechos, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14.

La garantía de audiencia junto con el principio de igualdad es uno de los llamados principios jurídico-naturales del procedimiento, que son los que siempre deben informar a la Legislación y Jurisprudencia mexicana.

Constituyen formalidades esenciales del procedimiento:

- 1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como del contenido de la cuestión que se va a debatir y de las consecuencias que se producen en caso de prosperar la acción intentada, dándole la oportunidad de presentar sus defensas, organizándose un sistema de comprobación eficiente, que le permita sostener su pretensión;
- 2.- Que al agotarse la tramitación, se dé oportunidad a los interesados de presentar sus alegatos.
- 3).-Que el procedimiento termine con el pronunciamiento de la resolución que decida las cuestiones debatidas, y que al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse. (Véase la obra del Maestro Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", Tomo I. Décima Cuarta Edición, Pág. 289)

Las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aducir una defensa, de aportar pruebas, de que se dicte una resolución conforme a la Ley y de que la autoridades observen las disposiciones legales que rigen su actuación.

Sin embargo, hay que mencionar que no se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que se empleen los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por la resolución administrativa. Tampoco puede válidamente sostenerse que las formalidades administrativas deban consistir necesariamente en un juicio ante autoridades judiciales, ya que ello implicaría el absurdo de reunir dos Poderes en uno e impedir la marcha en los asuntos administrativos, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que: "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."

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, cita al respecto:

" El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por ello por lo que, sin hipérbole, se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del

artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México."¹²

Analizando el artículo 16 Constitucional, por mandamiento escrito se entiende el documento en el que la resolución aparece de manera fehaciente, dicho mandamiento debe estar suscrito por la autoridad competente legalmente constituida que actúa dentro de las facultades que le asignan la Constitución, las Leyes y Reglamentos, debiendo fundar y motivar su resolución.

Fundar la resolución significa apegarse a los términos del mandato de derecho, invocándolos con precisión.

La motivación legal implica, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada garantía que, con la de fundamentación legal, integra la legalidad.

El Doctor Burgoa establece igualmente, que debe existir una concurrencia indispensable entre la fundamentación y motivación:

" Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté

¹² Burgoa Orihuela Ignacio. "Las Garantías Individuales". Vigésimo octava edición. Editorial Porrúa., S.A. México 1996.

comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna Ley (falta de fundamentación) o en el caso de que existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación).¹³

Nuestro máximo Tribunal Federal ha sostenido al respecto que de acuerdo con el artículo 16 Constitucional, el acto de autoridad debe expresar el precepto aplicable al caso y señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Por último lo que constituye la esencia del procedimiento administrativo es el respeto a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ *Ibidem* pág.607.

5.- FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El conjunto de formalidades y trámites que debe agotar la autoridad antes de pronunciar sus actos, constituye el procedimiento. Este trámite legal debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa que resulta benéfica tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que, señalado un procedimiento a seguir, tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencia que la Ley le otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actúa arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo al procedimiento legal establecido; en cuanto a la Administración también le es positivo ya que se precisan y unifican los trámites que habrá de realizar, ajustando su conducta a ellos de manera válida y legal.

En nuestro sistema legal, el problema de las formalidades del procedimiento que tiende principalmente a garantizar el derecho de los particulares, se debe estudiar como se dijo anteriormente conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

Dice así el precepto citado en su segundo párrafo: **“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 .”**

La idea de la Constitución Federal, es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y vencido en Juicio. Aunque la Ley del acto no establezca de manera alguna requisitos ni formalidades previas a la emisión del acto administrativo, la autoridad gubernativa está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consigna el citado artículo 14.

Sin embargo, con vista a diversas razones de interés general, la Constitución consigna algunas excepciones al goce de la garantía de audiencia, establecidas sobre la base de la naturaleza de determinados actos de autoridad, excepciones que, dentro de un terreno estrictamente jurídico, sólo es posible calificarlas, desde el punto de vista de su justificación, con un criterio estrictamente sociológico (económico y político) y no a través de un ángulo jurídico-positivo, en virtud del principio de supremacía constitucional, que convierte a la Ley Fundamental en el ordenamiento sobre el cual nada existe y bajo el cual existe todo en orden a la normación por el Derecho.

Las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado, la única fuente formal de las mismas es la Ley Suprema. Dichas excepciones son:

- “a).- La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución;
- b).- La que se desprende del artículo 27 Constitucional, en lo referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública;
- c).- La que se deriva del artículo 16 Constitucional, en lo referente a las ordenes de aprehensión, ya que al establecer dicho precepto los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente a ésta se oiga al presunto indiciado.
- d).- La Suprema Corte ha establecido otra excepción en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. El procedimiento administrativo de apremio es el que en nuestra Legislación constituye el ejercicio de la llamada facultad económico-coactiva y la Suprema Corte de Justicia de la Nación invariablemente ha sostenido la legalidad de tal ejercicio”.¹⁴

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación. Sexta época. Vol. XCVII. Julio de 1965. Ejecutorias del Pleno, Págs. 28 a 44.

Cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades (la de defensa y la probatoria), puede afirmarse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente. En sentido inverso si una Ley sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades, lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos, se ostenta indiscutiblemente el vicio de inconstitucionalidad, al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas condiciones indispensables para la debida culminación de la citada función.

En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como: la notificación, el emplazamiento, el término para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etc. y consiguientemente la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva (garantía de audiencia).

La Ley debe prevenir de una manera precisa la forma de hacer las notificaciones a los interesados y los plazos en que dichas notificaciones surtirán sus efectos. La notificación constituye una de las formas procesales más importantes dentro del procedimiento administrativo que garantiza la oportunidad de ser oído en juicio con el fin de evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de sus derechos, garantizando a los particulares la debida oportunidad de defensa.

El principio de legalidad que opera en todo procedimiento administrativo, exige que se cubran las formalidades esenciales contempladas en los artículos 14 y 16 de la Ley fundamental, mismos que se refieren a la garantía de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública.

5.1.- LA NOTIFICACIÓN Y SUS EFECTOS.

Como se dijo anteriormente, la notificación es una de las formalidades esenciales de todo procedimiento administrativo.

La notificación es un acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

El derecho administrativo ha adoptado varias formas de notificación en su derecho procesal como son:

- “A).- La notificación personal;
- B).- La notificación por correo certificado, con acuse de recibo;
- C).- La notificación por edictos;
- D).- La notificación por telegrama;
- E).- La notificación a través de la publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.”¹⁵

Tales formas de notificación no son las únicas, pero sí las más comunes, hay otras formas que están señaladas en las diferentes leyes administrativas vigentes en nuestro país, que constituyen otros medios de notificación que no son aceptados por el derecho procesal civil pero sí por el derecho administrativo, en razón de los intereses que éste último protege.

¹⁵ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo. Novena Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 684.

Dentro del género de las notificaciones, se comprenderán: las citaciones (que señalan lugar, día y hora para que el particular comparezca a un fin determinado, estableciéndose el objeto de la misma), los emplazamientos (por los que se fija un período de tiempo para que el interesado realice una actuación jurídica) y los requerimientos (por los que se conmina al interesado a observar una determinada conducta positiva o negativa).

A los interesados en un procedimiento administrativo se les debe notificar las resoluciones que afecten sus derechos e intereses. Al notificarse los actos administrativos se generan ciertos **efectos jurídicos** que son:

“PRIMERO.- El administrado tiene conocimiento del acto administrativo;

SEGUNDO.- Tiene la oportunidad de defenderse, presentando las defensas adecuadas;

TERCERO.- Es punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que derivan del acto mismo;

CUARTO.- Señala los plazos establecidos por la Ley administrativa para hacer valer los medios de impugnación procedentes.”¹⁶

La notificación en materia procedimental-administrativa se debe regular de tal manera que se eviten formalismos innecesarios, estableciendo para ello, diversas formas de notificación que no limiten la actividad de la autoridad administrativa.

Cuando los actos administrativos afectan los derechos del particular, la notificación de éstos constituye una formalidad del procedimiento. La administración en determinados casos, en que este de por medio el interés general, puede mantener la reserva que estime conveniente, como

¹⁶ *Ibidem.* pág. 685.

en el caso de las medidas de carácter económico y financiero que pueden provocar alarmas, alzas de precios, u otros análogos.

Las notificaciones que afectan intereses particulares deben formularse legalmente, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución y en las leyes administrativas. Las notificaciones defectuosas o irregulares deben ser reparadas por las autoridades administrativas para que los interesados tengan perfecto conocimiento de ellas y pueda el particular afectado estar en condiciones de interponer los recursos y defensas que estime necesarios, sobre todo teniendo en cuenta que el transcurso de los términos pueda eliminar las acciones administrativas y judiciales.

6.- EL PROCEDIMIENTO COMO INSTRUMENTO DE SEGURIDAD JURÍDICA PARA EL GOBERNADO.

A través de un largo proceso histórico el Estado ha venido acumulando importantes y difíciles facultades. El ejercicio de ellas puede originar limitaciones o restricciones a la actividad de los particulares. El advenimiento del estado de derecho trajo como consecuencia la subordinación del poder público a los mandatos imperativos de la Ley. Este proceso se realiza en virtud de la soberanía del Estado (facultad de autolimitarse y autodeterminarse).

El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, constitucional y administrativa, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y particular. Por el primero se mantiene la eficacia y seguridad de los servicios públicos, en cuanto al segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la Ley, previniendo la ilegalidad y arbitrariedad de los funcionarios.

El procedimiento administrativo tiene la finalidad de anteponerse al acto administrativo, evitando afectar situaciones jurídicas que lesionen el interés del particular.

Las violaciones al procedimiento son alteraciones a la Ley que deben ser corregidas en el campo administrativo y en el judicial. Cuando no se siguen estas formas procesales se afectan los derechos privados y se infringen garantías individuales.

No se ha considerado justa la idea de que el procedimiento administrativo sólo reviste interés cuando el acto de la administración es imperativo o afecta situaciones jurídicas privadas, ya que también es importante cuando el legislador, en el perjuicio concreto a un particular crea procedimientos encaminados a la realización del interés general o conceptos afines como el de utilidad pública, orden público o necesidad general. En el primer caso, cuando se afecta un interés particular, el procedimiento sirva para enjuiciar la formación del acto administrativo y su control,

violación del procedimiento equivale a crear un acto administrativo imperfecto. En el segundo caso cuando el desarrollo de las garantías sociales sea más extenso y eficaz, abandonando su forma rudimentaria actual, el procedimiento administrativo será impugnado con los medios de defensa social que deben crearse. Debe ser objeto de meditación, la conveniencia de establecer garantías sociales para aquellos casos de actuación del poder público, pero si contraviniendo al propio interés general.

Dos preceptos básicos (artículos 14 y 16 de la Constitución Federal), rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento que sirven para garantizar los derechos de los particulares.

El artículo 14, párrafo segundo, establece:

“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.”

La garantía de audiencia debe aplicarse en todos los casos en que se afecte el interés particular. La administración pública no tiene necesidad de actuar a espaldas de las personas a quienes afecte con su actuación, por el contrario, debe darles la oportunidad de esgrimir las defensas que la Ley les reconoce.

Aunque el artículo 14 Constitucional sólo se refirió originalmente a la autoridad judicial, a través de la Jurisprudencia de la Suprema Corte se ha extendido su aplicación, señalando que de él se deducen dos importantes garantías de seguridad jurídica, aplicables a la materia administrativa (previa audiencia y legalidad).

De todas maneras las garantías que otorga el precepto citado, se cumplen satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta y ejecuta se ha ceñido estrictamente a las formalidades prescritas por la Ley.

Dentro de la función administrativa, la Administración tiene amplias facultades para ejecutar de forma directa sus determinaciones sin la intervención de las autoridades judiciales, pues cada Poder puede moverse en la esfera que constitucionalmente le corresponda. El poder administrativo está obligado a cumplir con las garantías del artículo 14 Constitucional, cuando sus resoluciones afecten intereses particulares. En otros términos, la Administración está obligada a respetar dichas garantías.

Cuando la autoridad administrativa priva de sus derechos a un particular, éste goza de "PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL", ya que la autoridad administrativa debe subordinarse estrictamente a la Ley que ha de aplicarse (garantía de legalidad); así como cumplir con las formalidades esenciales de todo procedimiento, en particular, con la garantía de audiencia (juicio en el que se cumplan dichas formalidades) y establecer el procedimiento administrativo como una garantía de carácter constitucional.

Como se ha dicho anteriormente, existen casos en que la propia Constitución en forma expresa señala los casos en que el Poder Público puede ejecutar directamente sus resoluciones sin intervención de las autoridades judiciales y sin sujetarse además a lo prescrito por su artículo 14.

Por su parte, el artículo 16 Constitucional, ordena que:

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

Toda resolución administrativa formal y materialmente considerada debe ajustarse a lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Sobre este principio general, referido al contenido del acto administrativo, descansa el sistema de protección y aseguramiento de las garantías individuales. Todo acto de autoridad debe partir del respeto a esta garantía fundamental, en la que se involucran diversos derechos: competencia, forma, motivo, objeto y finalidad.

A través del procedimiento administrativo se busca proporcionar certeza y seguridad jurídica a los gobernados, la sociedad demanda cotidianamente que las relaciones entre la Administración Pública y los administrados se regulen por los principios de legalidad, simplificación y transparencia, por lo que, el marco jurídico que vigile la actuación de los órganos administrativos debe hacerlo apegándose a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, evitando así la discrecionalidad y arbitrariedad en que pudieran incurrir las autoridades. Generar una verdadera conciencia de responsabilidad en los servidores públicos para que éstos ajusten su actuar conforme a lo previsto por la Ley, ya que se persigue mejorar la calidad de decisión, promoviendo al mismo tiempo, la participación de los administrados en la formación de algunas decisiones administrativas.

La simplificación del procedimiento administrativo pretende reducir y clarificar las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública. Tal

precisión pretende establecer en detalle los requisitos generales que deben seguirse en la formación de todo procedimiento que garantice la seguridad jurídica de los gobernados.

Las diversas normas procedimentales tienen como finalidad garantizar que todos y cada uno de los actos que emita la Administración se den de una manera clara y precisa para los interesados, evitando dejar al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica. Con un procedimiento homogéneo, eficaz y rápido se contribuirá a dar solución a la problemática social y económica, atacando el malestar en sus causas y protegiendo las garantías y derechos jurídicos de los gobernados frente a la administración.

7.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

Es necesario delimitar dos conceptos que se confunden con frecuencia en la práctica, pero cuyo deslinde posee consecuencias relevantes tanto en la Legislación como en la Jurisprudencia Mexicana.

El vocablo “JUSTICIA ADMINISTRATIVA” se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.

La justicia administrativa comprende: las leyes del procedimiento administrativo; los recursos internos; así como los medios de control jurídico para las autoridades administrativas.

El instrumento de la justicia administrativa que asume la mayor eficacia para esa protección jurídica de los administrados es precisamente la jurisdicción administrativa, sin embargo la misma no puede funcionar en forma aislada, sino que requiere del apoyo y colaboración de los restantes medios, que apreciados en su conjunto establecen una esfera lo más amplia posible de tutela para los gobernados que tiende a perfeccionarse en la medida en que se incrementan las actividades administrativas, produciéndose una competencia entre los medios de defensa y la vigorización de la esfera de atribuciones de la administración.

En tal virtud, la Justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes; es necesario afirmar que la jurisdicción es “la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos

partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial.”¹⁷

La jurisdicción administrativa es un sector importante en la función del Estado contemporáneo, un aspecto especializado de la misma por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Debe partirse de un concepto que no se puramente formal, puesto que en la práctica son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional.

La jurisdicción administrativa tiene las siguientes categorías:

“A).- Como proceso tributario o fiscal, y

B).- Como extensión de las facultades de los tribunales administrativos.”
(Véase la ya citada obra del Maestro Héctor Fix Zamudio, en su página 57).

En la primera categoría, varios ordenamientos jurídicos han determinado la creación de Tribunales especializados en esta materia, como por ejemplo el Tribunal Fiscal de la Federación. La materia fiscal ha adquirido una gran relevancia dentro del derecho administrativo contemporáneo, se le ha contemplado como una rama autónoma, lo que ha conducido a la llamada “autonomía del derecho procesal fiscal o tributario”.

En realidad, el problema de la autonomía de las diversas ramas o disciplinas administrativas ha sido mal entendida, ya que se le otorga una trascendencia exagerada, puesto que, dicha autonomía se establece únicamente con el propósito de establecer una mejor sistematización conceptual, ya que todo el ordenamiento jurídico administrativo constituye una unidad.

¹⁷ Fix Zamudio Héctor. “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Mexicano”. Instituto de

La segunda categoría está determinada por la extensión de las atribuciones de los organismos que ejercen la jurisdicción administrativa, distinguiéndose tres sectores: la jurisdicción retenida, la jurisdicción delegada y la plena autonomía.

La jurisdicción retenida es la que realizan los organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, que aunque poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias sino que requieren del reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración, si bien con autonomía mayor que la del sector antes mencionado, pues la Ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas. Finalmente, el tercer sector de jurisdicción dotada de plena autonomía se configura cuando el órgano resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al Poder Judicial, dicta sus fallos de manera autónoma sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa y como un ejemplo tenemos también al Tribunal Fiscal de la Federación, que reitera el principio de plena autonomía que se elevó a rango constitucional en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal.

La Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, creó el primer Tribunal Administrativo Federal plenamente autónomo, ubicándolo dentro del marco del Poder Ejecutivo. Inicialmente la competencia de dicho organismo estaba limitada a la materia tributaria, aunque después se extendió a otros campos relacionados con la hacienda pública.

Durante los primeros siete u ocho años de su funcionamiento se discutió la constitucionalidad del Tribunal y consecuentemente de toda la justicia administrativa, aunque las controversias fueron de carácter teórico, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca se puso en duda la constitucionalidad del Tribunal Fiscal Federal.

Dicho problema desde el punto de vista teórico, desapareció cuando en 1946 se promulgó la reforma a la fracción I, del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que facultó al Congreso Federal para establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal.

En junio de 1967 se promulgó otra reforma al artículo 104 Constitucional, que entró en vigor en 1968 y que de manera más amplia y directa confirmó la potestad de las Leyes Federales para instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que tuvieran a su cargo redimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, así como establecer las normas para su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento del contencioso-administrativo. El contencioso-administrativo puede ser definido desde los puntos de vista formal y material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se precisa en razón de los órganos competentes que conocen de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración con motivo de un acto de esta última. Para el conocimiento del contencioso-administrativo material se establecen dos sistemas: el de los tribunales administrativos y el de los tribunales ordinarios.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

Socialmente la justicia administrativa armoniza las relaciones entre el poder público que administra y los gobernados teniendo como fin primordial el dar sentido a la libertad y a la convivencia social en un estado de derecho. Representa un equilibrio delicado de intereses públicos y privados, que preserva la libertad, el patrimonio y la seguridad jurídica.

El contencioso-administrativo es el más democrático de los procesos, porque establece una razonable igualdad entre la autoridad pública y el gobernado. Tal proceso es diseñado para ser un remedio contra la arbitrariedad, la extralimitación y el abuso en el ejercicio de la atribuciones públicas. Sirve para confinar a la autoridad administrativa dentro de los linderos de la legalidad y el respeto a los derechos individuales; pero en contrapartida, constituye un útil y efectivo dispositivo para delimitar la zona de responsabilidad legal y social de intereses privados.

Así como la justicia debe apoyar al individuo en sus reclamos legítimos, de igual manera debe darse, según sea y lo justifique el resultado del proceso, un respaldo de confirmación a la autoridad que obra legal, lucida y previsoriamente. En la crisis contemporánea de valores, ante perspectivas que interfieren los caminos del humanitarismo y raciocinio verdaderos, no se debe permitir que la autoridad sojuzgue o tiranice al individuo, pero tampoco que el Poder Público quede a merced de intereses privados prepotentes en la magnitud de su influencia social y económica.

En un régimen jurídico la administración debe actuar procurando no lesionar los derechos subjetivos ni infringir la Ley, en manos de los administrados quedarán los medios que puedan poner en práctica para garantizar la protección de sus derechos.

CAPITULO II.

“ BREVES NOTAS SOBRE LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO”

1.- HECHO, ACTO Y NEGOCIO JURÍDICO.

2.- ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO

2.1.- CLASIFICACIÓN.

2.2.- ELEMENTOS Y REQUISITOS.

2.3.- COMPETENCIA.

2.3.1.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

2.3.2.- OBLIGACIONES Y DERECHOS.

2.3.3.- DERECHO DE PETICIÓN.

2.3.4.- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

2.3.4.1.- DIFERENCIA ENTRE SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE PETICIÓN.

2.3.4.2.- AFIRMATIVA FICTA.

2.3.4.3.- NEGATIVA FICTA.

2.4.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.- LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1.- CONCEPTO.

3.2.- CLASES DE EJECUCIÓN.

3.2.1. VOLUNTARIA.

3.2.1. FORZOSA.

3.3.3. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.

4.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

4.1.- CONCEPTO

4.2.- FORMAS DE EXTINCIÓN.

4.2.1. VOLUNTARIAS.

4.2.2. PROCEDIMENTALES.

4.2.2.1.- REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA.

4.2.2.2.- RESCISIÓN.

4.2.2.3.- PRESCRIPCIÓN.

4.2.2.4.- CADUCIDAD.

4.2.2.5.- TERMINO Y CONDICIÓN.

4.2.2.6.- RENUNCIA DE DERECHOS.

**4.2.2.7.- IRREGULARIDADES E INEFICACIAS
DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**4.2.2.8.- INEXISTENCIA Y NULIDAD EN
MATERIA CIVIL.**

4.2.2.8.1.- NULIDAD ABSOLUTA.

4.2.2.8.2.- NULIDAD RELATIVA.

**4.2.2.9.- POR RESOLUCIONES DICTADAS EN
RECURSOS ADMINISTRATIVOS O
EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES
EN MATERIA DE AMPARO.**

1.- HECHO, ACTO Y NEGOCIO JURÍDICO.

El derecho toma en consideración los hechos que se producen, sea como fenómeno de la naturaleza, sea como producto de la actividad humana. Sin embargo, no todos los hechos tienen valor para el derecho, sino solamente aquellos a los que la Ley atribuye consecuencias jurídicas.

El Maestro Manuel María Díez, establece que los hechos se dividen en:

“a).- jurídicamente relevantes, y

b).- jurídicamente irrelevantes.

Son relevantes los hechos que sirven para hacer actual y concreta la disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídica, haciendo nacer el efecto previsto por dicha norma. Los hechos jurídicamente relevantes que no proceden de la voluntad humana son los hechos jurídicos; los que proceden de la actividad del hombre son los actos jurídicos. Los hechos jurídicos son aquellos acontecimientos independientes de la voluntad humana susceptibles de producir efectos jurídicos.

Son irrelevantes para el derecho aquellos hechos que, produciéndose, no traen aparejados la aplicación de una norma jurídica y no producen efectos jurídicos.”¹⁸

El acto jurídico es una manifestación de la voluntad, encaminada a provocar efectos de derecho, con la firme intención de que se realicen tales actos; el derecho toma en cuenta la conciencia que regularmente lo acompaña y la voluntad que normalmente lo determina, valora un hecho como categoría de acto, si se ha llevado de manera consciente y voluntaria.

Cuando las acciones de un sujeto sean lícitas y tengan como finalidad la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos, estamos frente a los actos jurídicos. Éstos pueden ser unilaterales y bilaterales. Los bilaterales reciben la denominación de convenios que a su vez se dividen en convenios en stricto sensu y contratos. Cuando tienen como finalidad la creación o transmisión de derechos y obligaciones, nos estamos refiriendo a los contratos. (Veáse artículo 1793 del Código Civil para el Distrito Federal).

El acto jurídico puede concretarse en pronunciamientos o en comportamientos voluntarios que produzcan los efectos reconocidos por el derecho. Como manifestación de la voluntad humana se necesita además de la capacidad para realizarlo, verificándose ésta de acuerdo con los requisitos legales establecidos para cada caso.

La distinción entre los actos y hechos jurídicos, consiste en que los primeros son manifestaciones de la voluntad encaminadas a provocar efectos de derecho, con la intención de que se realicen esos efectos; en tanto que los segundos son acontecimientos de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho.

¹⁸ María Diez, Manuel. “El Acto Administrativo”. Segunda edición. Tipográfica Editora Argentina, S.A. Buenos Aires 1961. Págs. 87 y 88.

Por último, el negocio jurídico es una especie del acto jurídico cuyo concepto ha sido elaborado por la doctrina extranjera, especialmente por la alemana, siendo definido en términos generales: “como la situación jurídica que el derecho valora como creada y reglamentada por la voluntad declarada por las personas.”¹⁹ Nuestro Código Civil desconoce la expresión “negocio jurídico”.

En el derecho civil español, el negocio jurídico es el acto jurídico lícito integrado por una o varias declaraciones de voluntad que el derecho reconoce como base para la producción de sus efectos jurídicos, siempre que concurren determinados requisitos y elementos.²⁰

Su fundamento es la manifestación de la autonomía de la voluntad. El objeto o materia del negocio son los “intereses” que, según la organización social, concientan en ser regulados directamente por obra de los mismos interesados en sus relaciones recíprocas. Dicho objeto lo constituye el conjunto de bienes o intereses inmateriales jurídicamente protegidos (cosas evaluables económicamente, bienes inmateriales, servicios y prestaciones).

El negocio jurídico es un acto de voluntad; caracterizado porque su contenido es decisivo y regulador de los efectos jurídicos que produce. Su consecuencia es la adquisición, modificación o pérdida de un derecho subjetivo reconocido por la norma jurídica.

¹⁹ Rojina Villegas Rafael. “Compendio de Derecho Civil”. Tomo I. (Introducción, Personas y Familia). Vigésima Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1995. Pág. 119.

2.- ACTO ADMINISTRATIVO CONCEPTO.

El tratadista Manuel María Díez, señala que la expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa.²¹

El acto administrativo guarda íntima relación con dos características modernas de la administración:

- a).- La eficacia de la labor, y
- b).- La realización del servicio público.

En México la atribución o facultad para realizar los actos administrativos proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así el artículo 89º, dice que **“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.”**

Es decir, la primera atribución concedida en México al Ejecutivo de la Unión es de tipo administrativa.

Maurice Hauriou establece que:

“el acto administrativo es una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho a los administrados, emitido por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio.”²²

²⁰ Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa-Calpe. Fundación Tomas Moro. Madrid 1994. Pág.672.

²¹ María Díez Manuel. “El Acto Administrativo”. Segunda edición. Tipográfica Editora Argentina, S.A. Buenos Aires. 1961, Pág. 101

²² Hauriou Maurice. “Précis de droit administratif et droit public”. Paris. Décima segunda edición Pág. 398.

Tal definición adolece de falta de afirmación previa del concepto de autoridad administrativa que se emplea tautológicamente porque lo primero que habría que precisar es quiénes y por qué son autoridades administrativas. En el derecho positivo mexicano, la primera autoridad administrativa es el Jefe del Ejecutivo.

Tratadistas mexicanos y algunos extranjeros, coinciden en considerar que el acto administrativo procede de un funcionario administrativo con atribuciones previamente concedidas en una Ley, para alterar una situación jurídica.

Los administrativistas consideran que el acto administrativo es propiamente un acto jurídico originado en la administración pública y regulado por el derecho público. Lo que caracteriza al acto administrativo diferenciándolo de los contratos administrativos es la unilateralidad del acto a diferencia de la bilateralidad del contrato.

El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.²³

MIGUEL ACOSTA ROMERO,²⁴ distingue los actos administrativos de los legislativos y jurisdiccionales, ateniéndose al criterio formal y material. El primero se ajusta al órgano administrativo de donde proviene el acto. El segundo se refiere al contenido de dicho acto, es decir, a los caracteres específicos de cada uno de ellos. Define al acto administrativo como: “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad

²³ Cfr. Artículo 2o., fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1995.

²⁴ Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Primer Curso. Editorial Porrúa S.A. Décimo segunda edición actualizada. Pág. 735, México 1995.

administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, y cuyo fin es la satisfacción del interés general.”²⁵

El acto administrativo es un puntal del Derecho Administrativo, que alcanza importancia comparable a la del servicio público. No hay facultad administrativa fundada ya sea en la ley o en el reglamento que no presuponga una actividad futura o presente. Esta actividad ha de provenir de facultades previamente concedidas tanto respecto de su ejecución como de la capacidad de decisión.

Algunos autores nacionales y extranjeros fijan la diferencia entre el acto administrativo y los actos de la administración, admiten que la disimilitud puede establecerse, porque mientras el primero ocasiona consecuencias jurídicas frente a terceros, en los segundos sus consecuencias quedan circunscritas al ámbito interior administrativo.

²⁵ *Ibidem.* Pág.749

2.1.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello los tratadistas los han agrupado en razón de ciertos aspectos. Los criterios fundamentales que se han tomado como base son: su ámbito de aplicación, las voluntades que intervienen en su elaboración, los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, la naturaleza de la decisión, el margen de libertad para su creación y su finalidad.²⁶

Por su ámbito de aplicación, los actos administrativos se dividen:

a).- Actos internos. Estos actos son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros, por ejemplo: las medidas de orden y disciplina dentro de las unidades de gobierno.

b).- Actos externos. Son aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado. Producen efectos con relación a los terceros, ya que trascienden de la esfera administrativa.

Por las voluntades que intervienen en su formación:

a).- Acto simple o unilateral. Es aquél en el que interviene una sola voluntad de un órgano administrativo sea individual o colectivo, es decir, la voluntad de la administración pública se manifiesta en forma unilateral.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial: Limusa-Noriega Editores. Quinta reimpresión. Pág. 171. México 1996.

b).- Acto complejo. Se forma a través del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas que se unen en una sola voluntad. Como ejemplo se cita al refrendo ministerial. Dentro de este tipo de actos se encuentran: el acto colegial; el acto unión y el contrato.

Por los efectos que producen, el maestro Acosta Romero, distingue:

a).- Acto creador de situación jurídica general.- Que los tratadistas identifican como Ley, cuyas características por su generalidad; abstracción; impersonalidad y permanencia, y que puede ser modificado siempre por otro acto de la misma naturaleza emanado del mismo órgano (Poder Legislativo).

b).- Acto creador de situación jurídica particular o concreta.- Se trata de situaciones exclusivamente particulares, concretas y referidas a uno o varios individuos en particular, ejemplo de ellos son los contratos cuando éstos se realizan entre los particulares. (Veáse la obra de Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo” Quinta Edición Actualizada. Editorial Porrúa S. A. Págs. 370 y 372. México 1993)

Por la naturaleza de su decisión, los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, dependiendo de la fase del procedimiento en que se emita el acto.

Por el margen de libertad para su creación, se clasifican en:

a).- Actos reglados. En las leyes administrativas se determina en forma concreta como ha de actuar la administración, cuál es la autoridad competente, cuáles son las condiciones de su actuación a modo de no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso

b).- Actos discrecionales. La ley deja a la administración un poder o margen libre de apreciación para decidir si debe actuar o abstenerse, en qué momento debe hacerlo y que contenido va a dar a su actuación.

Por su finalidad se clasifican en:

a).- Actos instrumentales. Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, los de trámite y en general de procedimiento. Estos actos son necesarios para que se pueda realizar eficientemente en ejercicio de la función administrativa.

b).- Actos principales. Son los actos básicos o definitivos de la Administración que implican propiamente el espacio de la función administrativa, tales como la concesión de servicio público, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, etc.

c).- Actos de Ejecución. Tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

2.2.- ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para el maestro Andrés Serra Rojas ²⁷, los elementos del acto administrativo se dividen en:

a).- Elementos subjetivos. El acto administrativo debe emanar de la Administración Pública. Esta se compone por un conjunto de entes con personalidad jurídica cuya competencia es ejercida por diversos órganos, de los que son titulares personas físicas. Es fundamental determinar que órgano es competente. Dicho órgano debe reunir los siguientes requisitos: condiciones legales de ejercicio; una voluntad libre de vicios y la legalidad de su investidura.

b).- Elementos objetivos que comprenden: los presupuestos de hecho, es decir, aquellas circunstancias tácticas que han de concurrir necesariamente para la actuación de la potestad conferida a la Administración.; el fin de la norma creadora de la potestad que persigue siempre un fin de interés general y la causa, sobre esta, la doctrina discute si puede admitirse como elemento del acto administrativo. Unos, opinan que la doctrina sobre la causa elaborada en el derecho privado es perfectamente aplicable al acto administrativo. Para otros, la doctrina de la causa no tiene razón de ser en el derecho administrativo porque el acto administrativo es típico en sus elementos, de tal modo que el contenido de la voluntad está en conexión necesaria con los motivos y presupuestos. En conclusión, la causa no es el efecto práctico perseguido, sino la razón que justifica en cada caso que un acto administrativo de tal naturaleza se dicte y por último los motivos²⁸, ya que al estar regida la Administración por el principio de legalidad de una forma absoluta, no puede haber para ella

²⁷ Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Tomo I. Décima quinta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 248. México 1992.

motivos impulsivos de su acción marginales al derecho. La ley le impone la obligación a la autoridad de motivar sus actos.

c).- Elementos formales. La declaración en que el acto consiste se produce siguiendo un camino concreto a través de determinadas formas de manifestación que son:

1.- Procedimiento administrativo.- Es el camino a seguir, siendo el cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a la validez de éstos.

2.- Forma.- El acto administrativo necesita de una forma externa de manifestación para acceder al mundo del derecho. La forma del acto administrativo es normalmente escrita. Los actos administrativos deben estar motivados, a través de esta se controla al acto administrativo, siendo así un requisito de fondo.

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo ²⁹, el elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

En la doctrina mexicana, los elementos del acto administrativo son:

“1.- SUJETO;

2.- LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD;

3.- EL OBJETO, y

4.- LA FORMA.”³⁰

²⁸ Los motivos son los antecedentes o presupuestos que preceden al acto y lo provocan, es decir, “su razón de ser”.

²⁹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. “Elementos de Derecho Administrativo”. Primer Curso. Editorial Limusa-Noriega Editores. Quinta reimpresión. Pág.174. México 1996.

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: el activo y el pasivo. El primero es el órgano administrativo creador del acto. El segundo son aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo particular.

La manifestación externa de la voluntad es la expresión del órgano administrativo, siendo exteriorizada de manera perceptible. La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos: ser espontánea y libre; estar dentro de las facultades del órgano; no estar viciada por error, dolo, violencia, etc; y expresarse en los términos previstos por las leyes.

El objeto se divide en:

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

b).- Objeto indirecto. Consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumpliendo con sus cometidos, a través del ejercicio de la potestad pública encomendada.

El objeto debe ser posible física y jurídicamente; ser lícito y ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano que lo emite.

La forma constituye la manifestación material en que se plasma el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por el sujeto pasivo de la relación. Es la envoltura externa en la que se aprecian tanto los elementos del acto administrativo, así como sus requisitos, circunstancias y modalidades.

³⁰ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa S.A. Décimo segunda edición actualizada. Pág. 753, 754, 755, 759, 760 y 761. México 1995.

La forma escrita es un factor de suma importancia para los administrados, ya que contribuye a delimitar la actitud de las autoridades para emitir el acto. Por regla general, la más normal es la forma escrita, ya que hay acuerdos, decretos, oficios y resoluciones que se expresan de esta manera, a la luz del artículo 16° de la Constitución Federal .

Por último, nos resta solamente referirnos a los requisitos que debe contener el acto administrativo.

El motivo y la finalidad son considerados por los tratadistas de la materia, como requisitos del acto administrativo, en algunas ocasiones las leyes administrativas los regulan como tales, otras como circunstancias y a veces como modalidades.

Para Serra Rojas, el motivo o la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización.³¹

Acerca de la finalidad del acto, la doctrina ha establecido diversas reglas cuya aplicación en la materia administrativa son de suma trascendencia :

a).- El agente público debe perseguir un fin de interés general y no buscar una finalidad contraria a la ley, siendo necesario que se encuentre dentro de la competencia del agente que realiza el acto.

La persecución, por parte del Titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales, da lugar a lo que se conoce como **“DESVIACIÓN DE PODER”**.

Desde el punto de vista constitucional, el acto administrativo debe satisfacer una serie de requisitos cuando el mismo se dirige a los administrados. En consecuencia, cuando el acto administrativo limita la esfera jurídica de los particulares, deberá apegarse a lo establecido por el artículo 16, que cita:

³¹ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Tomo I. Décima quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 254. México 1992.

“ 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado. debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto.

No basta por consiguiente, con que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por las autoridades en el mismo acto que de ellas emanen.

2.3.- LA COMPETENCIA.

La competencia es un requisito del sujeto activo del acto administrativo. El órgano de la administración que crea el acto administrativo debe tener competencia para ello. Su fundamento es el artículo 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha cualidad se posee como consecuencia de la aplicación de un conjunto de criterios que deben estar en las leyes. La competencia de la autoridad equivale lógicamente y jurídicamente a su legitimidad.

Manuel María Diez, señala que el acto administrativo debe emanar de la Administración, el órgano que lo dicte ha de tener las atribuciones necesarias para hacerlo, es decir, debe ser competente.³²

La competencia conlleva la facultad de realizar determinados actos que se atribuyen a los órganos de la administración pública por el orden jurídico. Por regla general, dicha facultad es otorgada por una ley o reglamento, pero hay excepciones, ya que en la práctica administrativa, la competencia se puede otorgar también por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

Cuando la ley dicta la conducta al administrador, la acción de éste tiene por único objeto aplicar a un caso específico las disposiciones que le son aplicables, por lo que no tiene ningún poder de apreciación. En un régimen de derecho como el nuestro, no se concibe la existencia de tales órganos sin la competencia, su ejercicio se limita a lo establecido por una ley, ateniéndose al interés público.

³² María Diez Manuel. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editorial Bibliográfica Omeba. Pág. 243. Buenos Aires, Argentina. 1965.

Haciendo una interpretación de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14º y 16º Constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por la autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe expedirse por quien esté facultado expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y la ley, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión jurídica, ya que al no conocer el fundamento legal que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga por ende, la autoridad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2o, fracción VI, establece que:

“ Es autoridad competente la Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo.”

Son excepciones al principio de competencia la avocación y la delegación. La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permite expresamente la ley. Según la teoría administrativa, pueden delegarse facultades vinculadas reglamentadas, más no así las discrecionales.

La avocación se realiza cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior.

En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas pueden clasificarse en: **federales, locales y municipales.**

La competencia federal se ejerce a través de los Poderes Federales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), previstos en los artículos 50° al 107° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo esta integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados que representa a la Nación (artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Constitución Federal), y la de Senadores que representa a las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal (artículos 56, 57, 58 y 59).

La competencia del Poder Legislativo se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes. (artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracciones VII, VIII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXIXA, XXIXB, XXIXC, XXIXD, XXIXE, XXIXF, XXIXH y XXX)

La Cámara de Diputados tiene las facultades que establecen los artículos 74 y 75 de la Constitución Federal. La Cámara de Senadores tiene las atribuciones señaladas por el artículo 76 de la referida Constitución.

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República (artículo 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado, por la Procuraduría General de la República, así como por los organismos descentralizados, órganos desconcentrados, fideicomisos públicos y empresas públicas.

El Poder Judicial Federal se encuentra integrado por:

- a).- Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b).- Tribunales Colegiados de Circuito;
- c).- Tribunales Unitarios de Circuito;
- d).- Juzgados de Distrito;
- e).- Consejo de la Judicatura Federal.

2.3.1.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Por autoridad administrativa se entiende a los órganos del Estado que tienen atribuidas por la Ley, facultades de decisión y ejecución de los actos que pronuncien.

Tiene la potestad legalmente conferida para ejercer su función pública, dictando resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad de su ejecución forzosa en caso necesario.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cita al respecto:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DE AMPARO.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 103º, fracción I, Constitucional y el artículo 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.
OCTAVA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 323/ 88. Máximo González Escobar. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 238/88. Jesús Mario Pineda Aguilar. 16 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 311/90. Ventura Arenas Morales. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 356/93. Francisco González Flores. 31 de agosto de 1993. Unanimidad de votos.

RECURSO DE QUEJA 55/93. Trinidad Juan Pérez Zepeda. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos.

“AUTORIDADES, QUIENES LO SON.- Este Tribunal estima que para los efectos del Amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales los funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

SÉPTIMA ÉPOCA:

AMPARO DIRECTO 201/75. Laboratorios Fustery, S.A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN. 191/80. E.R. Squibb & Sons de México, S.A. de C.V. 9 de abril de 1980. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 811/80. Sandoz de México, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 870/80. Helber de México S.A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 884/80. Laboratorios Cryopharme, S.A. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

“ AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2547/21. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 778/23. Velasco W. María Felix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de diez votos.

AMPARO EN REVISIÓN 228/20. Caraveo Gpe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.

TOMO XIV, Pág. 555. AMPARO EN REVISIÓN. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos.

Fuente: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988. Primera Parte. Tribunal Pleno. Tesis Jurisprudencial 293. Pág.511)

P R E C E D E N T E :

Pleno, Tesis 293. Apéndice 1988. 2da. parte. pág. 512.

Por último, el prestigiado Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta que la autoridad es: “el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa”. (Veáse “El Juicio de Amparo”. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. Págs. 298 y 299. México 1996)

3.2.- OBLIGACIONES Y DERECHOS.

El sometimiento del Estado al derecho plantea la existencia de relaciones jurídicas, que al tener en uno de sus extremos a un ente público ejerciendo la función administrativa, genera la relación jurídico-administrativa, con la consecuente existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes que se encuentran unidas por este vínculo. Así, la relación jurídico-administrativa se integra con derechos a favor del Estado que, son oponibles a los gobernados, y derechos a favor de éstos, oponibles a aquél, además de que también pueden existir derechos del Estado frente a otros entes públicos y viceversa. De esta manera resulta que los derechos del Estado constituyen las correspondientes obligaciones a cargo de los gobernados o de otros entes públicos, y los derechos de éstos, las correlativas obligaciones del Estado. Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de derecho público.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los servidores públicos tendrán las siguientes obligaciones:

- a).- Cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, implicando un abuso o ejercicio de su empleo, cargo o comisión;
- b).- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- c).- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión;

- d).- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado;
- e).- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación;
- f).- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en abuso de autoridad;
- g).- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos;
- h).- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;
- i).- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien tenga en el mercado, o por donación;
- j).- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público; y
- k).- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Lo anteriormente expuesto, se puede concretar en tres puntos:

I.- OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD DE RESPETAR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS QUE EMITAN.

II.- OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD DE REPARAR LOS DAÑOS OCASIONADOS AL GOBERNADO POR SU ARBITRARIA ACTUACIÓN. (Responsabilidad del funcionario público).

III.- OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR A LOS GOBERNADOS, LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ENCOMENDADOS.

El cumplimiento de estas obligaciones es con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas por la autoridad administrativa en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. A través del respeto por parte de las autoridades de las garantías otorgadas a los administrados por el orden jurídico, se busca que la actuación de las primeras quede al margen de situaciones arbitrarias o caprichosas que dejen al administrado en estado de indefensión jurídica.

Al citar las obligaciones de la autoridad administrativa, también se tienen que señalar algunos de los *derechos* que le asisten, como son:

- a).- A exigir de los gobernados la ejecución de las prestaciones a que están obligados.
- b).- De solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones frente a los gobernados.

- c).- De aplicar sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía (multa o arresto hasta por treinta y seis horas), con estricta sujeción a la Constitución Federal (artículo 21).
- d).- De establecer las medidas de seguridad que estime pertinentes para proteger la salud y seguridad pública.
- e).- A exigir el respeto y cooperación de los gobernados en el cumplimiento de las órdenes administrativas dictadas conforme a la Ley.
- f).- A exigir de los gobernados, la exhibición de los libros y papeles indispensables para verificar que se han acatado las disposiciones administrativas, sujetándose a lo previsto para los cateos.
- g).- A exigir del gobernado, los gastos de ejecución en que incurrió la autoridad para la ejecución forzosa de sus órdenes.

2.3.3.- DERECHO DE PETICIÓN.

Dentro de las garantías de libertad, se encuentra la que se conoce con el nombre de derecho de petición consagrada en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“ Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrá, hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El derecho de petición es un típico ejemplo de libertad de acción garantizada constitucionalmente, con la particularidad de que no está reconocida al individuo frente a otros particulares sino en relación a los funcionarios y empleados públicos, en virtud de que su estructura no consiste en un simple respeto de los miembros del poder público, en un no hacer, ante el ejercicio de esa libertad, sino precisamente en una obligación de hacer, ya que se impone a los funcionarios y empleados públicos la obligación de contestar a las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa.

La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. En efecto, sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión de la llamada vindicta privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano. Cuando se estimó que la tolerancia al hecho de que cualquier persona, al sentirse vulnerada en sus derechos, pudiera ella misma, sin la intervención de autoridad alguna, reclamar esa vulneración exigiendo por su cuenta el respeto a su esfera jurídica, significaba un principio de caos y desorden en la vida social, el poder público se

inviestió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestada en actos de autoridad, las que, con el auxilio de la fuerza material, harán efectivos el imperio del derecho.

El régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana. Por tal, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquel o aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado.

Fue así como el individuo tuvo la potestad de acudir a las autoridades para que éstas, en ejercicio del poder social, obligará al incumplidor o al delincuente a realizar, en beneficio del ocurriente, las prestaciones omitidas o violadas o a reparar el daño producido y purgar una pena, respectivamente.

Esa mera potestad de solicitar la actuación autoritaria a poco se convirtió en una terminante prohibición para el ofendido en general, en el sentido de que “no debía hacerse justicia por su propia mano”; y más tarde en una obligación pública individual, tal como se contiene en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, con el correlativo derecho de pedir o solicitar la actuación de los órganos del Estado.

El derecho de pedir es aquella potestad de la cual goza el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente.³³

³³ Burgoa Orihuela Ignacio. “Las Garantías Individuales”. Vigésima octava edición. Editorial Porrúa, S.A. Pág.375. México 1996.

El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8o. Constitucional, tienen como obligación la ejecución o cumplimiento positivo de un hacer, que es, el dictar el acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les haya elevado.

El derecho de petición se cumplimenta al producirse la contestación, sin que importe el sentido de la resolución.

La autoridad cumple con la obligación que se le impone, al dictar un acuerdo expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya elevado independientemente del sentido y términos en que esté concebido. Toda resolución de autoridad debe estar pronunciada conforme a la Ley y principalmente de acuerdo a la Constitución, por lo que, si la petición está fundada legal y constitucionalmente, debe ser obsequiada en cuanto a su contenido.

La idea de breve término que emplea el artículo 8o. de la Carta Magna, no ha sido delimitada cronológicamente, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el derecho de petición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado.³⁴

Ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha considerado que el “breve término” a que el mencionado precepto constitucional alude, debe ser aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse.

La Jurisprudencia mexicana ha extendido los efectos del derecho de petición cuando ordena los casos en que se requiere de la substanciación de un procedimiento para contestar una petición, las autoridades tienen la obligación de notificar en breve término los trámites que se

hayan producido y los requisitos reglamentarios que se necesitan agotar previamente para que se acceda a lo pedido, además de citar de inmediato el acuerdo aunque sea denegatorio respecto de lo solicitado:

“PETICIÓN, DERECHO DE. El artículo 8 Constitucional se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera de la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones.”³⁵

SEXTA ÉPOCA.

TERCERA PARTE:

VOL. III. PAG. 147. A. EN R. 3517/57. FRANCISCO JIMÉNEZ GONZÁLEZ. 5 VOTOS.

VOL. IV. PAG. 224. A. EN R. 2179/57. MARIANO MARINA MIGUEL. 5 VOTOS.

VOL. IV. PAG. 224. A. EN R. 2559/57. LUIS ZAMORA CORTES. 5 VOTOS.

VOL. IV. PAG. 224. A. EN R. 3999/57. GUILLERMO VÁZQUEZ NEGRO. 5 VOTOS.

VOL. IV. PAG. 224. A. EN R. 4241/57. RAÚL NUÑEZ QUINTERO. 5 VOTOS.

“PETICION, TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO. La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación expresa: “Atento a lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo

³⁴ Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación. Tesis Jurisprudencial número 767.

respectivo, es indudable que si pasan mas de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.” De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8o. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse, siempre a los términos en que esta concebido el repetido precepto.”³⁶

SEXTA EPOCA.

AMPARO EN REVISIÓN 7536/64. RICARDO MENESES LOPEZ. 8 DE ENERO DE 1965. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS.

AMPARO EN REVISIÓN 7286/64. ANGEL CARREÑO LUNA. 11 DE JUNIO DE 1965. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS.

AMPARO EN REVISIÓN 1377/65. JOSE RUIZ GOMEZ. 11 DE JUNIO DE 1965. CINCO VOTOS.

AMPARO EN REVISIÓN 1729/65. ANTONIO AGUILAR REYES. 25 DE JUNIO DE 1965. CINCO VOTOS.

AMPARO EN REVISIÓN. 3686/65. GABRIEL GRANADOS CABELLO. 28 DE OCTUBRE DE 1965. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS.

PRECEDENTE:

SEGUNDA SALA, TESIS 1322. APENDICE 1988. SEGUNDA PARTE. PÁG. 2149.

Por último, la única limitación al derecho de petición, es que el mismo no se otorga a los extranjeros en materia política, criterio que se ratifica en la fracción V del artículo 35 de la Constitución Federal. A este respecto el doctor Juventino V. Castro³⁷, critica que el artículo 8o. hable de que en éstos casos sólo puedan hacer uso del derecho los ciudadanos, en vez de utilizar el término de “nacionales”, que es contrapuesto al de “extranjeros.”

³⁵ Jurisprudencia número 131. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo III. Materia Administrativa. Editorial Themis. Pág. 89 y 90. México 1995.

³⁶ Ibidem. Pág. 90

³⁷ Castro V. Juventino. “Garantías y Amparo”. Editorial Porrúa S.A. Cuarta edición. Pág. 95 y 96. México 1983.

Los artículos 34° y 35° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

ART. 34. - “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido dieciocho años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.”

ART. 35.- “Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes, y
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.**

Por ende, no debe confundirse lo dispuesto por la fracción V del artículo 35° citado, cuando al señalar las prerrogativas del ciudadano, incluye entre éstas el ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, ya que el concepto integral se nos proporciona en el artículo 8o. examinado, razón por la cual debe concluirse que si bien es verdad que el derecho de petición es una prerrogativa del ciudadano, no está negado a los nacionales en general y a los extranjeros en lo particular, salvo que se les limita a éstos últimos en lo que toca a los derechos políticos que sólo corresponden a los primeros.

2.3.4.- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En Francia se encuentra el origen del llamado silencio administrativo, tanto en el decreto de 12 de noviembre de 1867, como en la ley de 17 de julio de 1900, siendo su propósito el de impedir que en determinados casos el recurso contencioso-administrativo fuera puramente ilusorio.³⁸

La manifestación de la voluntad de la administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos, sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, esto, en principio, provocaría un estancamiento de sus efectos, lo cual no debe darse en la relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas. Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en que sentido debe interpretarse el silencio de la administración para proteger los intereses de los administrados que no pueden esperar eternamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de sus pretensiones, lo cual ha llevado al derecho y a la legislación, a interpretar el silencio administrativo. Los órganos de la administración tienen la obligación de resolver las cuestiones que los particulares les plantean, pero puede suceder que se demoren o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o mediante recursos. Independientemente de la responsabilidad en que incurran dichos funcionarios, la doctrina encuentra la solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca también consecuencias legales.

³⁸ Véase a García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I. Quinta edición. Editorial Civitas. Pág. 576. Madrid 1990

Para Acosta Romero el silencio administrativo es la falta absoluta del acto administrativo, al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, positivas o negativas.³⁹

Esa ausencia es precisamente el hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas (afirmativa o negativa ficta). La ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente.

En el silencio administrativo se encuentra una violación a la garantía consagrada en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no emitir respuesta a la petición o reclamación del administrado, lesionando arbitrariamente los intereses del particular.

³⁹ Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Novena edición actualizada. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 653. México 1990.

2.3.4.1.- DISTINCIÓN ENTRE SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE PETICIÓN.

El contenido del derecho de petición obliga a la autoridad a que se dé contestación en breve término al peticionario, pero no supone una negativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta, es decir, la autoridad está obligada a contestar; en el supuesto de que la autoridad no conteste, no se configuraría el silencio administrativo, sino más bien una violación a la garantía del artículo 8o. de la Constitucional Federal.

El silencio administrativo como negativa ficta es contrario al espíritu del artículo 8o. Constitucional, a “toda petición debe recaer un acuerdo por escrito de la autoridad ante la cual se dirigió”, ya que ésta tiene como obligación principal, el hacerlo conocer en breve término al peticionario y, la negativa ficta permite que no se dé cumplimiento a dicha obligación por haberle atribuido a ese silencio administrativo consecuencias de derecho que dejan a la autoridad en la **facultad de no contestar** las peticiones de los particulares.

Es evidente que el derecho de petición y el silencio administrativo son dos instituciones jurídicas completamente diferentes, a las cuales la ley les atribuye determinadas consecuencias de derecho. El silencio administrativo puede ser interpretado en dos sentidos: afirmativa y negativa ficta.

2.3.4.2.- AFIRMATIVA FICTA.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2o, fracción III, señala que la afirmativa ficta es una figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido afirmativo. El artículo 366, último párrafo de la Ley Federal del Trabajo, concede un plazo de 60 días para negar la inscripción de los sindicatos, casos en los cuales, el silencio de la autoridad tendrá efectos de afirmativa ficta.

2.3.4.3.- NEGATIVA FICTA.

“Es una figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir de manera expresa una resolución dentro de los plazos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido negativo.”⁴⁰

El artículo 37º del Código Fiscal de la Federación, prevé la negativa ficta de manera general, para que todas las autoridades fiscales resuelvan en cuatro meses las instancias o peticiones de los particulares, transcurrido dicho plazo sin que se emita una resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo.

⁴⁰ Véase el artículo 2o, fracción XIX de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 19 de diciembre de 1995.

La afirmativa y negativa ficta son presunciones a las cuales el derecho les concede consecuencias jurídicas, con el fin de salvaguardar los derechos del administrado.

2.4.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para que un acto administrativo pueda producir todos sus efectos es necesario que reúna sus elementos de validez y de eficacia a través del procedimiento administrativo.

El acto administrativo al adquirir fuerza obligatoria ofrece los siguientes caracteres: presunción de legitimidad, ejecutoriedad, revocabilidad e irretroactividad.

La presunción de legitimidad que adquiere el acto administrativo, significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por la autoridad competente su invalidez.⁴¹

El acto administrativo al contener los elementos necesarios para su debido cumplimiento, puede ser puesto en ejecución por la administración. Surte sus efectos a partir de su expedición siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, su notificación, requerir aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular reconocido anteriormente.

El acto perfecto es el que está completamente formado una vez agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones que le faltan.

El acto perfecto será eficaz, cuando ningún obstáculo se oponga al despliegue de sus efectos y por lo tanto, a su ejecución. Acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar. Si el acto está perfectamente formado, pero no puede ser realizado, entonces no es eficaz. Esto sucede cuando por una ley o por voluntad del agente, la eficacia del acto está sometida a una condición o a un término. La ineficacia no siempre deriva de la falta de perfección o de validez. Un

⁴¹ Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". 30a. edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 275. México 1991.

acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo, ineficaz cuando un término o condición tiene suspendido sus efectos.

Los actos administrativos tienen plena vigencia desde que son emitidos por la autoridad administrativa. Si dichos actos afectan intereses de los particulares, tales actos debe ser notificados al perjudicado. Es a partir de ese momento en que los actos son oponibles al cumplirse con los requisitos legales y serán válidos en tanto no se declare jurídicamente su invalidez.

El acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos. La administración pública moderna ha ampliado considerablemente su campo de acción, así como también sus efectos que son cada vez más importantes en las relaciones humanas.

El efecto quizá más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. El Maestro Gabino Fraga,⁴² opina que los derechos y obligaciones generados por virtud del acto administrativo, tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible, y por tanto sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere. El interés del Estado siempre ha estado gobernado por leyes de orden público, en tanto que el interés privado está regulado por su propia legislación, evitando invadir o interferir el interés público.

Sociedad y Estado viven en la actualidad una etapa de transición que afecta necesariamente a todas las instituciones administrativas. Las relaciones entre los particulares y la Administración se regulan por normas de derecho público, aunque en ocasiones remitan al derecho privado. Indudablemente es exacto que un acto administrativo, además de crear relaciones entre el

⁴² *Ibidem* pág.275.

poder público y el particular, origine derechos que entran al patrimonio del mismo particular y que pueden, en consecuencia ser objeto de contratos y otros actos civiles.

Las relaciones de los particulares entre sí, con referencia a los derechos adquiridos por las leyes administrativas, dejan que sea la legislación de derecho privado la que se encargue de solucionar sus problemas si en ello no se afecta al interés público.

Anteriormente, para decidir, si una relación jurídica estaba sometida al derecho privado o al derecho público, era necesario consultar el texto de las leyes; desde el momento en que tal ley imprimía a dicha relación el sello de pública o privada, quedaba resuelta la cuestión. La tendencia actual señala que no se debe dejar que tales leyes decidan esta cuestión, sino que es necesario definir un criterio que este orientado a precisar si dichas relaciones son de estricto derecho público, o bien, que pertenecen al campo del derecho privado.

Cuando la ley administrativa reenvía al derecho común en relación con los derechos patrimoniales, debe conceptuarse que es una situación transitoria. Algunos tratadistas, no aceptan la idea de que esos bienes sean agregados a la vida civil, sino que deben ser regulados por el interés general de la legislación administrativa, que está por encima de todo interés particular.

El acto administrativo produce sus efectos entre quienes actúen como partes en su formación. Por regla general, las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo. Por ejemplo: el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos. Esta regla general se explica y justifica teniendo en cuenta que en el derecho administrativo, el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad. Sin embargo, esa regla general tiene su excepción. Existen derechos de los particulares que la Administración esta

obligada a respetar o que sólo se pueden afectar cumpliendo ciertos requisitos. De tal manera que, cuando realiza un acto administrativo, éste es oponible a todos siempre que se observe aquel respeto o se cumpla con los requisitos legales establecidos para afectar ese derecho.

El Estado en su actividad, está obligado a respetar las situaciones jurídicas que se han creado al amparo de la legislación administrativa. Cualquier determinación del poder público que afecte esos derechos, es contrario al artículo 14° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo acto administrativo debe producir sus efectos desde que se han cumplido todos los requisitos para su elaboración. El contenido de los mismos determina el modo y forma de su aplicación, que puede ser voluntaria o coactiva. La mayor parte de los actos de la administración pública tienen por objeto la realización de los fines del Estado.

3.- LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1.- CONCEPTO.

Cuando el acto administrativo es perfecto, éste empieza a producir sus efectos a partir de la notificación.

Si se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación que afecta su esfera jurídica, los mismos particulares provocan que el acto no sea voluntariamente obedecido por ellos. Surge entonces el problema de ¿Cómo debe proceder el poder público para que sus resoluciones sean obedecidas?

En materia civil, la pretensión del particular de ejercitar sus derechos o exigir de otro particular el cumplimiento de sus obligaciones, está dominada por la necesidad de evitar el anarquismo social que resultaría si se permitiera que los particulares pudieran a través de acciones directas proceder al ejercicio de sus derechos y se ha establecido la exigencia de que el poder público se constituya en intermediario para decidir con su autoridad y mediante procedimientos legales, los conflictos que surjan por la falta de cumplimiento voluntario de sus obligaciones civiles.

El derecho común está influido por el principio elevado a categoría de precepto constitucional, que dice: “ Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. . . ”⁴³

Cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público, la solución doctrinal es contraria a la establecida en el orden civil y consiste en admitir que la Administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Dicha posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de *“carácter ejecutivo de*

las resoluciones administrativas” y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado se realicen en forma administrativa, no estando sujetas a las trabas y dilaciones que implica la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Se apoya en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales.

Se resume que estas consideraciones obligan a concluir que la situación del poder público es diferente a la de los particulares, pues éstos no tienen interés en sus actos ni en el control que pueda existir dentro de la organización administrativa. En nuestra legislación, se mantiene el principio de la ejecución directa de los actos administrativos.⁴⁴

El tratadista Sayagués Lazo⁴⁵, ha sostenido que el régimen constitucional de separación de poderes es un serio obstáculo para admitir el carácter ejecutivo de los actos administrativos, ya que la resistencia al cumplimiento de una obligación crea un conflicto que debe someterse a la resolución del Poder Judicial. Sin embargo, esa aparente incompatibilidad no existe realmente, pues la doctrina considera que la separación de poderes no representa otra cosa que una forma de distribuir entre los diversos órganos del poder público las diversas actividades encomendadas al Estado, por lo tanto, el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se haga por leyes constitutivas, de tal modo que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y actúen sólo dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otras ramas del poder.

⁴³ Cfr. Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo”. (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Primer Curso. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 314. México 1994.

⁴⁵ Sayagués Lazo. “Derecho Administrativo” Tomo I. Pág. 490

El principio de separación de poderes no ha sido admitido en nuestra Constitución en su pureza natural, ya que las necesidades de la vida cotidiana han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente; de manera que no debe buscarse si existe oposición con el sistema puro de división de poderes, sino relacionar la cuestión con el régimen que la legislación positiva ha admitido para la separación de funciones entre los tres poderes del Estado. Se trata únicamente de interpretar las normas constitucionales para determinar quién es competente conforme a ellas. Esa garantía del gobernado consagrada en el artículo 16º de la Constitución Federal, al referirse que: “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...”, se está refiriendo a la competencia que constitucionalmente se ha atribuido a cada uno de los poderes, de donde resulta que el problema se reduce a determinar si la facultad de que se trata está o no dentro de la esfera atribuida al Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista constitucional es perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial. Existen preceptos en la Constitución, como los artículos 27, 33, 73, fracción XVI, que autorizan al Poder Público a la ejecución inmediata de sus determinaciones, aún en el caso en que haya privación de derechos, y en materia de impuestos, el cobro de ellos se encomienda a la autoridad administrativa a través de la facultad económico-coactiva.⁴⁶

La facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro Poder, encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I de la

⁴⁶ Cfr. Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo”. (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Primer Curso. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 319. México 1994.

Constitución Federal, al otorgarle al Ejecutivo el poder de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión por medio de los actos administrativos, imponiendo el cumplimiento de los mismos.

La ejecución del acto administrativo es el medio legal por el cual se obtiene el cumplimiento (voluntario o forzoso) de las resoluciones administrativas emitidas por la Administración Pública a favor o en contra de los particulares.⁴⁷

⁴⁷ Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". 30a. edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 287. México 1991.

3.2.- CLASES DE EJECUCION.

El Maestro Andrés Serra Rojas,⁴⁸ señala que el acto administrativo necesita cumplirse y para tal efecto la Administración Pública cuenta con los medios efectivos para ello. El particular puede cumplir voluntariamente con las resoluciones del poder público y la ejecución del acto se lleva a cabo con la colaboración pacífica del administrado. Por el contrario, la ejecución es forzosa cuando a través de los procedimientos legales se faculta a la Administración para realizar por sí misma materialmente los derechos que de tales actos derivan, aún en contra de la resistencia del obligado.

Las clases de ejecución del acto administrativo son:

a).- Voluntaria, y

b).- Forzosa.

3.2.1.- VOLUNTARIA:

El acto administrativo es cumplido en forma espontánea por el particular, sin necesidad de que la administración pública aplique medidas de coerción que obliguen al particular a ejecutarlo.

3.2.2.- FORZOSA:

Si el acto administrativo implica limitaciones, cargas, obligaciones o se afectan derechos privados, el particular se resiste al cumplimiento de una decisión administrativa.

⁴⁸ Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Primer Curso. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 317. México 1994.

Esta situación ha generado su ejecución forzosa, que es la posibilidad que tiene la administración pública para ejecutar el acto por sí misma, acudiendo a los diversos medios de coerción existentes.⁴⁹

El Maestro Jorge Olivera Toro, señala que en el acto administrativo es posible que se ejecute o exija forzosamente lo que en dicho acto está mandado u ordenado por la Administración. La realización del acto por la propia administración pública, es una especie de autotutela, ya que sin intervención de otras autoridades se ejecuta el acto.⁵⁰

El acto administrativo generalmente implica un cambio en las situaciones jurídicas, muchas de las veces el particular se niega a cumplir u obedecer haciéndose necesaria la ejecución forzosa por parte del Estado. Para ello la administración tiene a su disposición eficaces medidas legales para hacer cumplir sus resoluciones. Únicamente la coacción ejercida por la autoridad sobre el obligado, alcanza el fin de establecer la situación jurídicamente exigida en el caso de que el ciudadano no cumpla con el deber público impuesto.

Las autoridades no pueden emplear ningún otro medio coactivo que no sean de los que el legislador ha determinado para conseguir la ejecución de sus resoluciones administrativas. Tales medios de acuerdo con Serra Rojas, son:

a).- **Acción Administrativa sobre los bienes afectados.** Como ejemplo tenemos el apremio que la autoridad realiza sobre el patrimonio en la materia fiscal o la expropiación agraria.

b).- **Acción administrativa sobre la persona afectada o establecimiento de una obligación de hacer.** Se presenta en aquellos casos en que ni la ejecución

⁴⁹ Ibídem pág. 318

directa sustituyen al obligado ni la sanción consigue el fin propuesto, entonces se admite la coacción física sobre el obligado que debe ser la más adecuada para evitar que la obligación quede incumplida.

c).- La ejecución subsidiaria o actos no personales que puedan ser realizados por sujetos distintos del obligado principal. Opera si se trata de una prestación que pueda ser efectuada por otro, la autoridad en caso de resistencia del obligado puede efectuar la prestación debida o disponer que la ejecute un tercero y a costa del obligado. La ejecución subsidiaria es improcedente cuando se trata de exigir actos estrictamente personales.

d).- Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado. Un ejemplo sería la ocupación de los bienes objeto de la expropiación.

e).- Aplicación de sanciones administrativas. Las sanciones sirven para coaccionar al obligado al cumplimiento personal de ciertas acciones u omisiones. Por ejemplo: las multas que se imponen con el fin de conseguir la ejecución de los actos ordenados.

f).- El uso de la fuerza pública. La autoridad puede legalmente hacer cumplir sus determinaciones mediante el uso directo de la fuerza pública, si el interés público se encuentra amenazado.⁵¹

⁵⁰ Olivera Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Sexta Edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 200. México 1993.

⁵¹ Cfr. la obra de Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia): Primer Curso. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 321. México 1994.

Los medios de coacción deben estar contemplados en los ordenamientos jurídicos aplicables para que puedan ser impuestos al particular por la administración pública.

3.2.3.- EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.

La Ley administrativa es la base de toda apreciación de los actos administrativos. El ejecutor de la misma debe tener presente que la ley puede establecer condiciones o circunstancias para su ejecución a través de un procedimiento.

“Todo procedimiento de ejecución de la Administración debe fundarse como un acto administrativo legalmente expedido por una ley administrativa, ya que de lo contrario, debe estimarse como un procedimiento arbitrario del poder público.”⁵²

Dentro del procedimiento de ejecución tiene validez el principio de proporcionalidad, la ley no puede contemplar medios de coacción más severos de los que son necesarios para conseguir el fin propuesto, respetando así, la seguridad jurídica del gobernado.

Reconocido además el principio de la ejecución forzosa a cargo de la administración pública, si la ley aplicable señala el procedimiento de ejecución, a ella deberá ajustarse la administración; al respecto, el artículo 145º, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación cita:

⁵² *Ibíd.* Pág. 322.

“ART. 145.- Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. . .”

La acción de oficio o ejecución forzosa de la Administración a través del procedimiento previsto por la ley, se debe a la ejecutividad del acto administrativo. La administración pública tiene facultades para dictar y ejecutar sus resoluciones debido a la urgencia de la satisfacción de las necesidades sociales que la Administración debe atender, las cuales no permiten demora alguna.

4.- EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

4.1. CONCEPTO.

Se refiere a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, por la realización de su objeto.

La doctrina y la legislación administrativa han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos, como en los casos de las nulidades, y otros como la revocación, la rescisión, prescripción, caducidad, término, condición, renuncia de derechos y resoluciones jurisdiccionales.

Un acto administrativo se extingue por diversos medios cuando se le elimina de la vida jurídica, por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Sus formas de extinción son: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o las decisiones administrativas y jurisdiccionales.

Es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de los efectos del mismo. La cesación de los efectos del acto apareja la idea de algo que ocurre normalmente, el acto administrativo que cesa de producir efectos se considera que hasta ese momento ha existido legalmente. En cambio, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente deseadas, sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidas o creadas posteriormente.

4.2.- FORMAS DE EXTINCION.

El acto administrativo puede extinguirse por diversos medios que el Maestro Acosta Romero, ha clasificado en:

“a).- Normales y

b).- Anormales.

4.2.1.- NORMALES:

La realización del acto administrativo puede llevarse a cabo mediante su cumplimiento en forma voluntaria a través de la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir con el objeto o contenido de dicho acto.

Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y de los particulares; en tal caso, el acto administrativo se cumple y se extingue por la realización de su objeto.

Para él, las principales formas de extinción normales son:

- A).- Cumplimiento voluntario por parte de los órganos internos de la Administración,
- B).- Cumplimiento voluntario de parte de los particulares;
- C).- Cumplimiento de sus efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución;
- D).- Cumplimiento del plazo en aquellos actos en los que se tenga plazo (licencias, concesiones, permisos temporales).

4.2.2.-ANORMALES:

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Tales procedimientos son:

A).- REVOCACION ADMINISTRATIVA;

B).- RESCISIÓN;

C).- PRESCRIPCIÓN;

D).- CADUCIDAD;

E).- TERMINO Y CONDICIÓN;

F).- RENUNCIA DE DERECHOS;

G).- IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO
ADMINISTRATIVO;

H).- EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO.”⁵³

4.2.2.1.- REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA.

Para Serra Rojas, la revocación es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica en forma parcial o total de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.⁵⁴

Es unilateral ya que en él no intervienen los particulares, la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que lo emite.

Es constitutiva del nuevo acto administrativo que es perfectamente válido, dejando sin efectos jurídicos al acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que se produjeron con el pasado.

Es extintiva al eliminar o retirar de la vida jurídica un acto administrativo válido por distintas razones.

⁵³ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Novena edición Actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 659 y 660.

⁵⁴ Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo”. (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia) Primer Curso. Décimo Sexta edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 433. México 1994.

La revocación por motivos de legalidad alude a la retirada de actos viciados; y la revocación por motivos de oportunidad se refiere a la retirada de actos válidos pero inconvenientes en un momento dado.

Entre las figuras jurídicas del derecho administrativo la más cercana a la idea de la revocación es la nulidad. En la anulación es el mismo órgano el que la declara; en la revocación es el órgano superior jerárquico; la anulación se funda en vicios del acto administrativo, en tanto que la revocación se origina por la ilegalidad que sobrevino, o en motivos de oportunidad.

55

El fundamento de la revocación administrativa es por la aparición de hechos supervenientes, apremiados por el interés general, que motivan a la administración pública para emitir tal decisión.

Para Acosta Romero, la revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad. Sólo puede operar en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieren realizado. La doctrina también señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, violando así la garantía establecida en el artículo 14 Constitucional.⁵⁶

⁵⁵ *Ibidem*. págs.433 y 434.

⁵⁶ Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Novena edición Actualizada. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 660 y 661.

4.2.2.2.- RESCISIÓN.

Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de que la otra parte incumpla.⁵⁷

Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios. Los artículos 1792 y 1793 del Código Civil para el Distrito Federal, establecen:

ART. 1792.- “Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.”

ART. 1793.- “Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos .”

La rescisión no es más que el medio de concluir un negocio jurídico bilateral por incumplimiento de una de las partes o por causas ajenas a la voluntad de éstas. En el derecho administrativo corresponde más bien contemplarla dentro de los contratos que celebra el Poder Ejecutivo.

A través de los contratos administrativos se realizan adquisiciones, construcciones de obras públicas o se reciben ciertos servicios, con el objeto de atender el cumplimiento de alguna finalidad pública de las que estén legalmente encomendadas.

⁵⁷ Cfr. Artículo 1949 del Código Civil para el Distrito Federal.

4.2.2.3.- PRESCRIPCION.

Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Constituye una manifestación de la influencia que tiene el tiempo sobre las relaciones jurídicas y los derechos subjetivos.⁵⁸

Los actos administrativos prescribirán de acuerdo a lo que dispongan las leyes aplicables a cada caso en particular.

En materia civil, el Código Civil para el Distrito Federal, la regula a partir de los artículos 1135 al 1180, indicando que la prescripción no es más que el medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley.

En materia fiscal, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación cita:

“ El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. Los

particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales. La cancelación de créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios, no libera de su pago. ”

Cada ley administrativa establece sus propios términos de prescripción y señala de igual forma las condiciones o modalidades que son distintas para cada caso.

⁵⁸ Cfr. Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”: Novena edición Actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág.662.

4.2.2.4.- CADUCIDAD.

Para Acosta Romero, la caducidad es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo para que se genere o preserve tal derecho.⁵⁹

La caducidad se distingue de la prescripción, en que es necesario realizar todos los actos positivos para generar el derecho y en la prescripción se trata simplemente de dejar transcurrir el tiempo para que se extinga la obligación.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 67, se refiere a la caducidad para el ejercicio de las facultades de autoridades fiscales, invocando:

“ART.67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extingue en el plazo de cinco años contados a partir del día siguientes a aquél en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. En estos casos las facultades se extinguirán por ejercicios completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración de ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse al día siguiente a aquel en que se presenten, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

⁵⁹ *Ibíd.* Pág.662.México 1990.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de las obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora. . .”

Otro ejemplo de la caducidad, se muestra en la concesión, en razón de que cuando se obliga al concesionario ha realizar ciertas obras y no las lleva a cabo en el plazo fijado, incurre en incumplimiento y se genera la caducidad.

4.2.2.5.- TERMINO Y CONDICION.

Para Acosta Romero, el término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos del acto administrativo.⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*. Págs. 662 y 663.

El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos de dicho acto, mientras que el segundo los extingue.

Por otra parte, la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

Es suspensiva cuando de su cumplimiento depende la existencia de una obligación o derecho; y es resolutoria cuando de su cumplimiento se resuelve la obligación o extingue el acto.

Tanto el término como la condición son medios a través de los cuales se extinguen los actos administrativos.

4.2.2.6.- RENUNCIA DE DERECHOS.

Se le reconocen al individuo ciertas prerrogativas para renunciar a determinados derechos, mediante una manifestación unilateral de la voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que les es reconocido. Así, se puede renunciar a un permiso, a una licencia y a ciertos derechos personales, como la nacionalidad. La renuncia constituye uno de los medios de extinción del acto bajo las siguientes circunstancias:

“a).- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo o, cuando sea un acto de efectos inmediatos, y que éstos no se hayan realizado.

b).- Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales puede darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

c).- Que la renuncias se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto a los efectos de la renuncia.»⁶¹

⁶¹ *Ibíd.* pág. 663.

4.2.2.7.- IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Andrés Serra Rojas,⁶² considera que pocas teorías ofrecen tantos problemas como la teoría de las nulidades en el derecho administrativo. La etapa casuística de este problema se muestra en trance de superarse, por una amplia teoría de la ineficacia administrativa que determine la validez de los actos administrativos. Los vicios de los actos administrativos destruyen su validez y no les permiten producir sus efectos jurídicos.

El desarrollo que ha tenido el derecho administrativo moderno, junto con la complejidad creciente de intereses, derechos institucionales y situaciones frente a los derechos privados, han originado el predominio del interés público sobre el interés particular. La organización administrativa del Estado, se caracteriza principalmente por el mantenimiento de los intereses colectivos cuyo punto de equilibrio se encuentra representado por un Estado democrático.

Las nulidades, continúa diciendo, aparecen como la más importante de las sanciones para lograr mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y encaminadas a la defensa del interés general. El control de la legalidad es la finalidad primordial del Estado. La doctrina moderna se ha ocupado de revisar los conceptos establecidos por el Derecho Civil, estimando que es conveniente una nueva reflexión sobre las bases doctrinales e institucionales en las que reposa el régimen propio de la invalidez de los actos jurídicos. Esto origina problemas complejos que desaparecieron cuando el derecho administrativo elaboró un sistema propio de irregularidades e ineficacias administrativas, con nuevas denominaciones y bajo criterios más exactos. La doctrina establecida por los civilistas se encuentra actualmente fuera del

⁶² Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Cuarta edición revisada y aumentada. Porrúa. S.A. Págs.348 y 349. México 1968.

campo del derecho público, porque no se ajusta a la naturaleza de las nuevas relaciones. El derecho administrativo moderno necesita la presencia de un nuevo y radical sistema propio que atienda a la satisfacción de los intereses generales que se conjugan en los actos públicos y que es distinto de los intereses y finalidades que intervienen en los actos privados.

La teoría de las inexistencias y nulidades en el Derecho Civil está matizada de formalismos; así el considerar que un acto es inexistente porque le falte algún elemento de su estructura es ilógico, ya que se considera que el acto jurídico existe pero se encuentra mal conformado, por lo que es más propio hablar de irregularidad que de inexistencia. La inexistencia implica la negación del acto jurídico, es decir, no se da en lo absoluto, ni el acto, ni ninguno de sus elementos, puesto que al darse alguno de éstos, existiría éste. Sobre el particular, el Maestro Acosta Romero, cita que se ha discutido mucho acerca del concepto de inexistencia; el acto administrativo inexistente no produce ningún efecto. La inexistencia es la “nada jurídica”, en consecuencia la falta de un elemento de existencia hace que el acto jurídico por lo consecuente, también tenga esa característica y por lo tanto no pueda convalidarse siendo invocada por todo el mundo al no existir el acto.⁶³

Al formarse el derecho administrativo es lógico suponer que al no disponer de un sistema propio, se vio obligado a recurrir a la teoría de las nulidades del derecho civil que cuenta con varios siglos de formación. El Maestro Rafael I. Martínez Morales, manifiesta que la teoría de las nulidades vino a complicarse con el estudio de los actos inexistentes; cuyo origen algunos atribuyen al derecho romano y otros al Código de Napoleón; hasta llegar al surgimiento de una

⁶³ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Primer Curso. Editorial: Universidad Nacional Autónoma de México. Textos Universitarios. Pág. 154. México 1975.

corriente, mayoritaria en la actualidad, la cual califica a la inexistencia de contraria a la lógica lo que ha conducido a que insistentemente se hable de nulidades en lugar de inexistencia.⁶⁴

El Código Civil para el Distrito Federal, contiene los aspectos más importantes de la teoría de las nulidades del derecho privado. Sus razones y fundamentos teóricos, así como su metodología, corresponden estrictamente a la naturaleza de las relaciones que llevan a cabo, por lo que deben operar dentro de su esfera de aplicación.

El citado Código sustantivo, no enumera los elementos del acto jurídico, éstos se desprenden de los artículos 1794 y 1795. Hay elementos de existencia entre los cuales se cuentan: el consentimiento, el objeto y la solemnidad; y elementos de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma. El Título Sexto, artículos 2224 al 2242, se denomina: "De la inexistencia y de la nulidad." Todo acto jurídico se compone de un conjunto de elementos orgánicos imprescindibles o específicos que suponen su naturaleza o su objeto. La falta de alguno de esos elementos destruye totalmente la integridad del acto y le impide producir efectos jurídicos.

La nulidad absoluta, por regla general, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción. (Cfr. Artículo 2226 del Código Civil para el Distrito Federal)

La nulidad relativa o anulabilidad se presenta por la falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualesquiera de las partes. (Cfr. Artículo 2228 del Código Civil para el Distrito Federal)

⁶⁴ Martínez Morales Rafael I. "Derecho Administrativo". Volumen 3. Diccionario Jurídico Harla. Editorial Harla. Pág. 164. México 1995.

La invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no puede apoyarse en el derecho privado, aunque originalmente se haya derivado de él, ya que las situaciones jurídicas que se producen son más complejas y responden a propósitos diferentes, unas veces expresamente establecidas en la ley y otras van deduciéndose de las prohibiciones, limitaciones y modalidades de los actos administrativos.

En la legislación administrativa se encuentra dos situaciones diversas: la invalidez y la irregularidad del acto administrativo.

Es conveniente hablar de irregularidades del acto o de sus elementos; ya que el acto no es perfecto porque alguno de sus elementos es irregular (no reúne los requisitos y modalidades necesarias para que opere con plenitud), estimando que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, siendo necesario que dicha ineficacia sea declarada por parte de la autoridad competente y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto. El Licenciado Rafael I. Martínez Morales, señala que en el derecho administrativo, actualmente se habla más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. El acto administrativo que padece una irregularidad no debe producir sus efectos, hasta que la irregularidad sea corregida, si ello es posible, ya que podría tratarse de un defecto insubsanable, y en tal caso la ineficacia sería total.⁶⁵

Serra Rojas, estima que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, dado que no se ha encontrado una razón jurídica válida para su mantenimiento, por lo impreciso de su definición y por los defectos técnicos que ofrece. Los actos que no existen no son actos administrativos, sino situaciones de hecho contrarias a

⁶⁵ *Ibidem*. Pág. 146.

la ley, y que no deben ser tomados en consideración por el derecho administrativo dado que originan confusión tanto para el particular como para la misma Administración.⁶⁶

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se refiere a los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, no así de existencia.

Para que el acto administrativo pueda ser tomado en cuenta por nuestro régimen jurídico se requiere que produzca legalmente sus efectos, es decir, que sea eficaz. Si el acto existe, el problema se reduce a determinar solamente la gravedad de la irregularidad y a destruir o limitar sus efectos de acuerdo a las necesidades de la colectividad.

El punto de partida para hablar de invalidez de los actos administrativos se manifiesta en la forma como se han integrado sus diversos elementos (sujeto, manifestación de voluntad, objeto y forma). Cuando estos elementos se vician se producen diversos tipos de ineficacia (total o parcial).

La falta de sujeto acarrearía la falta en sí del acto administrativo, ya que si no hay sujeto, lógicamente no habrá posibilidad de emitir el acto. Si el acto es emitido por órgano incompetente no debe producir efecto alguno, resultando nulo.

La falta de voluntad originará la ineficacia completa del acto, dado que ésta no es más que la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal. Para los tratadistas franceses, la esencia del acto jurídico es únicamente la voluntad, ella sólo constituye la sustancia, todo el resto es secundario, accidental y sin valor propio. Recordemos que el acto administrativo es una manifestación unilateral de la voluntad.

La voluntad cuando es viciada por el error, el dolo o la violencia puede ser convalidada siempre y cuando este previsto en la ley.

⁶⁶ Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Cuarta Edición revisada y aumentada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 354. México 1968.

La voluntad debe reunir determinados requisitos: ser espontánea y libre; estar dentro de las facultades del órgano; no estar viciada por error, dolo, violencia, y expresarse en los términos previstos por la ley.

La falta de objeto tendrá como consecuencia la ineficacia total del acto. El objeto debe ser posible física y jurídicamente; ser lícito y además ser realizado dentro de la facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

La ilicitud en el objeto origina que se deje sin efectos al acto administrativo.

En materia fiscal, el artículo 189 del Código Fiscal de la Federación cita:

“Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras, así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte del fisco federal en el procedimiento administrativo. El remate efectuado con infracción a este precepto será nulo y los infractores serán sancionados conforme a este Código.”

La falta de forma acarrea la ausencia de efectos del acto, cuando se requiere que éste sea por escrito, en otros supuestos, la falta de las formas previstas por la Ley origina la ineficacia total o parcial según lo determinen las leyes que exijan está.

La forma constituye la manifestación material en que se plasma el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los gobernados. Es la envoltura material del acto.

La forma escrita siempre ha constituido un factor primordial que acelera el funcionamiento de las oficinas administrativas y que facilita el estudio rápido de los expedientes. Sin embargo, la forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la escrita, ya que ésta proporciona y garantiza la seguridad jurídica del gobernado de conformidad con lo establecido por el artículo 16 Constitucional.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 6o, se refiere a los elementos del acto administrativo que son:

- a).- COMPETENCIA;
- b).- MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD SIN VICIOS;
- c).- OBJETO;
- d).- FIN;
- e).- CONSTAR POR ESCRITO;
- f).- ESTAR FUNDADO Y MOTIVADO;
- g).- FORMA, y
- h).- CONGRUENCIA.

La falta de alguno de éstos elementos, provocaría la irregularidad de acto administrativo así como su correlativa ineficacia parcial o total del acto.

4.2.2.8.- INEXISTENCIA Y NULIDAD EN MATERIA CIVIL.

Los actos jurídicos tienen su origen en la voluntad de los particulares. En efecto, una parte muy importante de las relaciones jurídicas de contenido patrimonial nace de los negocios jurídicos. Los bienes de una determinada persona han sido adquiridos por ella a través de una compra, de una herencia, de una donación, etc; actos que deben reunir los elementos y requisitos que la ley exige para la existencia y validez del negocio celebrado.

El maestro Gabino Fraga, sostiene que la doctrina del derecho común ha formulado una teoría general de las nulidades de los actos civiles irregulares. Dentro de ella se reconocen varios grados de invalidez. Estos grados son, según la doctrina clásica admitida por nuestra legislación civil, la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.⁶⁷

El artículo 2224 del Código Civil para el Distrito Federal, dispone que: “El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado.”

Este precepto enuncia en una forma legal, la teoría de la inexistencia de los actos por la falta de sus elementos esenciales.

Se establece que el acto al ser inexistente no produce efecto legal alguno, sin embargo, si algunos efectos llegaren a producirse, no los causa desde el punto de vista jurídico sino como un simple hecho material.

A la par de los elementos esenciales de los actos jurídicos se tienen a los elementos de validez del mismo que le vienen a dar su existencia perfecta y cuya ausencia produce la existencia del acto pero de manera imperfecta: existencia perfecta, denominada validez y existencia imperfecta, denominada nulidad.

Hay una radical diferencia entre la inexistencia y la nulidad, en razón de las causas de una y de otra. En tanto que la inexistencia de los actos jurídicos tiene siempre como causa la falta de algún elemento esencial; la nulidad sea absoluta o relativa, supone que el acto jurídico tiene sus elementos esenciales, pero un vicio ha impedido que el acto nazca a la vida jurídica con una existencia perfecta que le dé la plenitud de todos sus efectos, teniendo solamente efectos provisionales que serán destruidos hasta que se pronuncia la sentencia de nulidad.

⁶⁷ Fraga Gabino Manuel. “Derecho Administrativo”. 30a. edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 289. México 1991.

El artículo 1794 del Código Civil para el Distrito Federal, establece:

“Para la existencia del contrato se requiere:

I.- Consentimiento;

II.-Objeto que pueda ser materia del contrato.”

El consentimiento es el “acuerdo de dos o más voluntades acerca de la producción o transformación de derechos y obligaciones.”⁶⁸ No será válido si ha sido otorgado por error, dolo o violencia.

El artículo 1803 del Código Civil para el Distrito Federal, precisa:

“El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.”

La inexistencia por falta de objeto se presenta por la ausencia de la cosa o del hecho, si éstos resultaron físicamente imposibles.

La falta de voluntad o de objeto que pueda ser materia del acto, produce su inexistencia, de la misma manera que la falta de solemnidades en los actos que las requieran conforme a la ley. El acto inexistente no produce ningún efecto jurídico y puede hacerse valer por cualquier interesado; no puede confirmarse ni convalidarse y no desaparece por prescripción.

⁶⁸ De Pina Rafael.” Diccionario de Derecho”. Décimo Segunda Edición aumentada y actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 175. México 1984 .

El Maestro Rojina Villegas, señala que los elementos de validez del acto jurídico son:

- a).- Que el acto tenga un fin, motivo u objeto y condición lícitos.
- b).- Que la voluntad se exteriorice de acuerdo con las formas legales.
- c).- Que la voluntad se exprese sin vicio alguno (error, dolo, violencia o lesión) es decir, que sea una voluntad libre y cierta.
- d).- Que la voluntad se otorgue por persona capaz. ”⁶⁹

Cuando no se cumple con el primer inciso, es decir, cuando hay ilicitud en el objeto, motivo, fin o condición del acto, se genera la nulidad absoluta, pero puede ser relativa según lo disponga la ley. (Veáse artículo 2225 del Código Civil para el Distrito Federal)

Cuando no se observan los otros tres elementos: formalidades, ausencia de vicios y capacidad, existe una nulidad relativa en el acto jurídico.

Los actos jurídicos al tener una existencia perfecta son actos válidos. La validez es la existencia perfecta del acto, por reunir éste sus elementos esenciales y no tener ningún vicio interno o externo. Puede existir el acto jurídico pero padecer de alguno de los vicios que se han indicado, esto es, ser ilícito, no observar la forma legal, otorgarse por persona incapaz o bien existir error, dolo o violencia en la manifestación de la voluntad. En estos casos el acto tiene una existencia imperfecta que se denomina nulidad.

⁶⁹ Rojina Villegas Rafael. “Compendio de Derecho Civil I” (Introducción, Personas y Familia). Vigésima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 131. México 1984.

4.2.2.8.1.- NULIDAD ABSOLUTA.

“Es aquella sanción que se estatuye en contra de los actos jurídicos ilícitos para privarlos de sus efectos.

Sus características son:

- a).- Todo aquel que resulte perjudicado puede pedir que se declare;
- b).- Es imprescriptible, es decir, en todo tiempo puede pedirse;
- c).- Es inconfirmable, la ratificación expresa o tácita del autor o autores de un acto ilícito no puede dar le la validez.
- d).- Produce por regla general, efectos provisionales que quedan destruidos por sentencia cuando se declare la nulidad.”⁷⁰

Para que opere la nulidad absoluta, la acción deber ser imprescriptible, el acto inconfirmable y todo interesado debe estar facultado para pedir la nulidad. Por falta de alguno de éstos caracteres y a pesar de que el acto sea ilícito, la nulidad será relativa, es decir, la ilicitud originará la nulidad absoluta cuando concurren las tres características citadas; pero la ilicitud originará la nulidad relativa cuando falten alguna de esas características, aun cuando concurren las otras dos.

El Dr. Acosta Romero, señala que será nulidad absoluta de acuerdo con el sistema que sigue el Código Civil para el Distrito Federal, cuando el acto jurídico se realiza contra el tenor de:

- a).- Leyes prohibitivas y de interés público (Art. 8o.);

⁷⁰ Ibidem. Pág. 133.

b).- Leyes de orden público y las buenas costumbres (Art. 1830);

c).- Actos que tienen objeto, fin o condición ilícitos (Art. 2225).

En estos caso el acto existe, sus elementos se integran pero es ilícito desde el punto de vista civil y por lo tanto, es privado de sus efectos por la ley; no es susceptible de convalidación, ni de valer por prescripción, sus efectos serán destruidos retroactivamente al decretarse la nulidad.⁷¹

4.2.2.8.2.- NULIDAD RELATIVA.

Al hablar de los elementos de validez del acto jurídico como la capacidad, la forma y la ausencia de vicios en la voluntad, a contrario sensu, los elementos de invalidez que nulifican al acto jurídico son: la incapacidad, la inobservancia de las formas y la existencia de vicios en la voluntad (error, dolo o violencia). En estos tres casos se origina la nulidad relativa o también llamada anulabilidad.⁷²

El artículo 2227 del Código Civil invocado, establece el criterio según el cual la nulidad es relativa cuando la acción de invalidez no reúne las características a que alude el artículo 2226 de dicho Código.

“ART. 2227. La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.”

⁷¹ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo.” Primer Curso. Décimo primera edición actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 760. México 1993.

⁷² Rojina Villegas Rafael. “Compendio de Derecho Civil I”.(Introducción, Personas y Familia) Vigésima edición. Editorial Porrúa S.A. Pág 135. México 1984.

La nulidad es relativa:

a).- Cuando no se reúnen todas las características

propias de la acción de nulidad absoluta, y

b).- Cuando proviene de incapacidad, vicios de la voluntad o falta de formalidades propias del acto.

La incapacidad de ejercicio consiste en la falta de aptitud para hacer valer directamente los derechos o las obligaciones. Tiene incapacidad de ejercicio los menores de edad, los privados de inteligencia por idiotismo o imbecilidad y aquellos que padecen perturbaciones en sus facultades mentales por locura, embriaguez consuetudinaria o uso constante de drogas enervantes. Es a esta incapacidad a la que la ley se refiere como causa de nulidad relativa.

La segunda causa que origina la nulidad relativa en los actos jurídicos es la inobservancia de las formalidades legales. Los actos jurídicos se clasifican en consensuales, formales y solemnes. Son actos consensuales aquellos para cuya validez no se requiere ninguna formalidad, por lo tanto, toda manifestación de voluntad es válida, ya se haga verbalmente, por escrito, o se desprenda de actos que hagan presumir la voluntad. La segunda categoría de actos se denominan formales. En éstos es necesario que la voluntad se exprese por escrito para que tenga validez; por lo tanto, sólo se acepta el consentimiento expreso y por escrito. El acto, se considera afectado de nulidad relativa, sino se observa la forma escrita. Los actos solemnes son aquellos en los que debe observarse una formalidad especial y por escrito, otorgándose ante un funcionario determinado bajo la sanción de inexistencia si no se cumple. Se distingue el acto solemne del formal en que en el solemne habrá inexistencia sino se observa la formalidad; en cambio, en el formal, habrá simplemente nulidad relativa.

La nulidad relativa se presenta en los actos formales; es prescriptible; puede desaparecer por la confirmación del acto observando la forma que señale la ley, sin incurrir nuevamente en el vicio de informalidad.⁷³

La tercera causa que origina la presencia de la nulidad relativa es la existencia de vicios en la voluntad. El artículo 1812 del Código Civil para el Distrito Federal, señala:

“El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo.”

Para Rojina Villegas, el error en la manifestación de la voluntad vicia a ésta o al consentimiento, por cuanto que el sujeto se obliga partiendo de una creencia falsa, o bien pretende crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. De haber sido conocido el error, no se hubiere celebrado el acto jurídico.

El artículo 1815 del Código invocado expresa: “Se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.”

El artículo 1816 del Código Civil para el Distrito Federal, cita: “El dolo o mala fe de una de las partes y el dolo que proviene de un tercero, sabiéndolo aquélla, anulan el contrato si ha sido la causa determinante de este acto jurídico.”

Además del error existe la mala fe que en el derecho se equipara al dolo. En la mala fe no se provoca el error, simplemente el contratante sea aprovecha del que advierte en la otra parte y esta actitud pasiva para aprovecharse del error de la otra parte y obtener ventajas indebidas, se equipara al dolo, por cuanto que también origina la nulidad del contrato siempre y cuando el error en que incurrió voluntariamente la parte contratante, sea determinante de la voluntad. La mala fe es

⁷³ *Ibidem* págs. 136, 138 y 139.

pasiva; simplemente se aprovecha un contratante del error en que la otra parte está incurriendo, y no le advierte esa circunstancia con la dañada intención de aprovecharse de ella.

La violencia como vicio del consentimiento puede ser física o moral. Existe violencia física cuando por medio del dolor, de la fuerza física o de la privación de la libertad, se coacciona la voluntad a efecto de que se exteriorice en la celebración del acto jurídico.

La violencia moral existe cuando se hacen amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o el patrimonio del autor del acto jurídico, de su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el segundo grado. Se define la violencia en los contratos en su artículo 1819 que establece:

“Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado.”

En la violencia física el vicio existe cuando por el dolor o la fuerza se coacciona la voluntad a fin de que se celebre el acto jurídico.

Por último, las características de la nulidad relativa son:

- “a).- La acción es prescriptible.
- b).- Sólo el perjudicado, o sea, el que sufre el vicio, puede invocarla.
- c).- Desaparece por la confirmación expresa o tácita del acto jurídico.

d).- Siempre produce efectos provisionales.”⁷⁴

Toda nulidad relativa parte de un vicio o de una irregularidad que sólo afecta al autor o autores del acto jurídico, no hay un interés general del lesionado como en la nulidad absoluta. Será el perjudicado el único que puede intentar la acción de nulidad. La Ley previene que si el perjudicado no pide la nulidad se presume que renuncia a ella.

Acosta Romero, señala que la nulidad relativa puede ser consecuencia de:

a).- Incapacidad (Art. 2228 del Código Civil para el Distrito Federal).

b).- Vicio de la voluntad, error, dolo, violencia.

c).- Vicios del objeto.

d).- Lesión. (Art. 17 y 2236 del Código Civil para el Distrito Federal).⁷⁵

⁷⁴ *Ibidem*. Págs. 148 y 149.

⁷⁵ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del derecho Administrativo”: Primer Curso. Décimo primera edición actualizada. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 761. México 1993.

4.2.2.9.- POR RESOLUCIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO.

Dentro de los medios de control de la legalidad de la Administración Pública, se establecen en nuestro sistema legal, el recurso administrativo, el contencioso-administrativo y el Juicio de Amparo. Tales sistemas de impugnación son los medios de defensa con que cuenta el particular ante el Poder Público contra actos que considere lesivos a sus intereses por estar fuera de la ley.

La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad, sin embargo, en ocasiones, no cumple con esos requisitos ya sea por una inexacta aplicación de la Ley, ya por indebida interpretación de la misma o incluso por arbitrariedades. Ante esa realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa, que estén al alcance del particular afectado, extinguiendo al acto administrativo por ilegal.

Para el Licenciado Rafael I. Martínez, el recurso administrativo es un medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.⁷⁶

La autoridad que lo realiza tiene oportunidad de hacer un examen más profundo del caso y ya no serán únicamente sus razonamientos los que la ocupen; contará con otro punto de vista, el del recurrente, lo que le permitirá, en su caso, sostener firmemente el criterio que va a sustentar.

⁷⁶ Martínez Morales Rafael I. "Derecho Administrativo". Volumen 3. Diccionario Jurídico Harla. Editorial Harla. Pág. 258. México 1996.

Sin embargo, el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, resulta insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que en algunas ocasiones no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto del inferior como ilegal y dejarlo sin efectos.

Por esta razón, las legislaciones de los diversos países incluyendo a México, se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de las formas tutelares de procedimiento puedan juzgar y decidir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos administrativos ha dado lugar al nacimiento del Contencioso-Administrativo, que tiene su antecedente en la ley para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de tribunal administrativo para conocer de las controversias relativas a contratos administrativos, rentas nacionales, etc.⁷⁷

El artículo 73º, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyen Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que

⁷⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. “Elementos de Derecho Administrativo”. 2do. Curso. Limusa Noriegas Editores. Pág. 190. México 1996.

tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

A nivel local la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción V se dispuso que:

“Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Diversos autores, consideran que la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en México fue inspirado por el Congreso de Estado de Francia que es el órgano

supremo de justicia administrativa de aquél país, encargado de instruir la causa y dictar la resolución en las controversias entre la Administración y los gobernados.⁷⁸

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es un tribunal formalmente ejecutivo pero materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, independiente de cualquier autoridad administrativa y los efectos de sus sentencias son de ANULACIÓN.

Por último, el tercer y último medio de defensa es el juicio de amparo. El control de los actos de las autoridades administrativas se ejerce a través de éste, sin embargo, no existe una revisión judicial eficaz de todos los actos administrativos en virtud de que existen restricciones de carácter Constitucional, Legislativo y Jurisprudencial que en última instancia logran que el particular se encuentre desprotegido frente a la Administración Pública, ya que queda al margen del Juicio de Amparo.

Algunas de estas restricciones son :

1.- La revisión judicial abarca únicamente el control sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad pero no así sobre el control de la legalidad de las decisiones discrecionales.

2.- Existen además ciertos casos que quedan al margen del Juicio de Amparo en virtud de los principios que rigen al mismo, así tenemos que: en ausencia de agravio personal y directo como causa de improcedencia (artículo 73, fracciones V y VI de la Ley de Amparo), en múltiples ocasiones los particulares que están indirectamente afectados por actos de autoridad administrativa, se encuentran imposibilitados para obtener la protección de la Justicia Federal.

⁷⁸ Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo". 2do Curso. Limusa Noriega Editores. Pág. 191. México 1996.

3.- Cuando el acto reclamado no corresponda a la idea tradicional de un acto de imperio, es decir, cuando el Estado obra como persona de derecho privado, es improcedente el Amparo.

4.- Asimismo, tenemos el artículo 33 de la Ley Fundamental en que existe improcedencia del Amparo, en los actos del Presidente de la República en que se decreta la expulsión de cualquier extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

5.- El artículo 73, fracciones XI, XII y XIII de la Ley de Amparo, establece la improcedencia de éste por consentimiento tácito o expreso del acto reclamado, esto es, si el particular realiza hechos o actos que presupongan o autoricen a presumir que consiente el acto reclamado; además por violación al principio de definitividad en materia jurisdiccional, comprendiendo no sólo los casos de que conozcan las autoridades judiciales formales sino también todos aquellos que se tramiten ante autoridades jurisdiccionales administrativas.

6.- El artículo 124 de la Ley de Amparo señala que en el Juicio de Amparo no se puede impugnar o suspender actos reclamados en que se siga perjuicio de interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

7.- En la demanda de amparo en materia administrativa rige el principio de estricto derecho, por lo cual no procede la suplencia de la queja excepto en el caso de leyes declaradas inconstitucionales por Jurisprudencia de la Corte.

8.- El principio de relatividad de la sentencia de Amparo, impide que aquellos que por ignorancia, error, carencia de medios económicos para cubrir los honorarios de un abogado o por alguna otra razón no impugnen a través del Juicio Constitucional los actos de las autoridades administrativas que les causen agravios, puedan disfrutar de la protección que la Justicia Federal brinda a aquellos que sí interpusieron la demanda correspondiente y obtuvieron sentencia favorable de los Tribunales Federales.

El Juicio de Amparo es el medio que tienen algunos particulares para protegerse de las arbitrariedades de la Administración, ya que sólo está al alcance de aquellos que tienen los medios económicos para pagar los honorarios de abogados especializados, convirtiéndose así en el instrumento de defensa de los derechos de aquellos administrados que cuentan con suficientes recursos económicos para poder solicitar la protección de la Justicia Federal siempre y cuando consideren que la cuantía o importancia que implica el agravio, amerita la erogación de los gastos y honorarios del Juicio respectivo.

Para el Maestro Raúl Chavez Castillo, el Juicio de Amparo es un proceso constitucional autónomo que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona llamada agraviado o quejoso ante los Tribunales de la Federación por toda ley o acto de autoridad (acto reclamado) en la hipótesis prevista en el artículo 103 Constitucional por considerar que es violatorio de sus garantías individuales, cuyo objeto es que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el goce de sus garantías individuales si es que efectivamente hubieren sido violados.⁷⁹

⁷⁹ Chavez Castillo Raúl. "Juicio de Amparo". Volumen 7. Diccionario Jurídico Harla. Editorial Harla-Oxford University Press. Pág. 30. México 1997.

CAPITULO III

LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY.

2.- DISPOSICIONES GENERALES.

2.1.- MATERIAS EXCLUIDAS

2.2.- MATERIAS NO EXCLUIDAS

3.- ACTOS ADMINISTRATIVOS.

3.1.- ELEMENTOS DE VALIDEZ.

3.2.- REQUISITOS DE VALIDEZ.

3.3.- EFICACIA Y EJECUTIVIDAD.

3.4.- NULIDAD, ANULABILIDAD Y REVOCACIÓN.

3.5.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

4.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1.- DISPOSICIONES GENERALES.

4.2.- DE LOS INTERESADOS.

4.3.- DE LAS FORMALIDADES.

4.4.- IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES.

4.5.- DE LOS TÉRMINOS Y NOTIFICACIONES.

4.6.- INCIDENTES.

4.7.- CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.7.1.- DERECHO DE PETICIÓN.

4.7.2.- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

4.7.2.1.-AFIRMATIVA FICTA.

4.7.2.2.- NEGATIVA FICTA.

4.8.- CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

4.9.- VISITAS DE VERIFICACIÓN.

4.10.- DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.

5.- RECURSO DE INCONFORMIDAD.

6.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

6.1.- AMONESTACIÓN.

6.2.- MULTA.

6.3.- ARRESTO.

6.4.- CLAUSURA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY.

La exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal fue publicada en el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal No. 18, correspondiente al día 8 de noviembre de 1995. Las consideraciones más relevantes de la misma derivaron de que en atención a la necesidad de uniformar la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, la Comisión de la Administración Pública Local de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal elaboró un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, se formó un grupo plural de trabajo en el que intervinieron miembros de la Comisión de Administración Pública Local y del Gobierno del Distrito Federal, del cuál resultó un proyecto unificado de “Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

Los gobiernos democráticos reconocen como compromiso fundamental: el proporcionar certeza y seguridad jurídica a los particulares y toda vez que la sociedad capitalina demanda cotidianamente que las relaciones de la Administración Pública del Distrito Federal con los particulares se regulen por los principios de legalidad, simplificación y transparencia, es indispensable la existencia de un marco jurídico que regule la actuación de los órganos administrativos de manera unitaria,

congruente y sistemática, evitando así la discrecionalidad y la arbitrariedad en los actos y procedimientos administrativos.

Un Estado democrático se caracteriza por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del Poder Público y en su ejercicio. Se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece la creación de un sólo procedimiento que define las bases de la actividad administrativa mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, sin que ello signifique la exclusión de los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes administrativas específicas, para asegurar un mínimo de unidad de principio y lograr así la justicia administrativa, cumpliendo con las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Constitución.

Se propone conjuntar en un sólo cuerpo legal diversos principios fundamentales para regular el procedimiento que debe seguir la autoridad al emitir el acto administrativo, que es la forma de expresión de la voluntad del Estado en su función de aplicar la ley a casos concretos, señalándose los elementos del acto administrativo, los casos de nulidad y anulabilidad del mismo, así como los principios relativos a su ejecución e impugnación.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la misma tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, es decir, la administración centralizada. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, señala que sólo será aplicable cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Se excluyen de su aplicación, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, notariado, justicia cívica en el Distrito Federal, lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las cuales se seguirán regulando por su régimen específico dadas las características que tales materias revisten.

Muchas leyes administrativas no contemplan un procedimiento o, en su caso, el que se prevé en las mismas es insuficiente o contiene serias lagunas que impiden u obstaculizan una actuación eficiente de las autoridades frente a los gobernados, lo que ha dado lugar a que dichas deficiencias sean cubiertas por las autoridades judiciales en cada caso concreto que se les plantean, lo cuál revela la imperiosa necesidad de contar con una ley que dé unidad a todos los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

El hombre, el ciudadano en general, depende cada día en mayor medida de la Administración Pública; es más, la intervención administrativa ha llegado a invadir las esferas más íntimas de la personalidad y al mismo tiempo se puede decir también, que la vida no puede transcurrir hoy en día sin la intervención de los entes públicos.

Las relaciones entre la Administración Pública y los administrados deben quedar sujetas a un cauce formal del procedimiento; que sin detrimento de su eficacia, venga a reconocer los derechos fundamentales y las libertades individuales.

No sólo el Distrito Federal sino también las entidades federativas presentan graves y complejos problemas económicos, sociales y políticos, por lo que se exige la presencia de una Administración Pública moderna, cuya actuación se sustente en la "Simplificación de los trámites" que los particulares realizan ante las diversas dependencias y entidades correspondientes. Se pretende que la Administración esté a la altura de las exigencias del desarrollo económico y social del país, por lo que, la modernización de la Administración Pública sólo será posible mediante la adecuación de un marco jurídico en el que se desenvuelva la actuación de sus órganos, de donde todo acto administrativo precise de un fundamento legal. Sin embargo, tales normas jurídicas no deben ser obsoletas, es decir, que entrañen una regulación excesiva de las actividades de los particulares por un lado y por el otro que

no aclaren la actuación de los órganos administrativos, originando con ello un enorme obstáculo para alcanzar los fines pretendidos por la actual Administración Pública.

Las razones y fundamentos que precedieron al entonces proyecto y a la ahora ley en vigor, fue el de considerar que contenía todos aquellos elementos necesarios para que la Administración Pública Local, contará con un cuerpo de normas jurídicas que le permitieran implementar un procedimiento rápido y expedito que garantizará la seguridad jurídica de los particulares, siendo acorde con las necesidades de nuestra sociedad capitalina y que al mismo tiempo coadyuve al desarrollo económico, político y social del país.

TITULO PRIMERO
2.- DISPOSICIONES GENERALES.
CAPITULO ÚNICO.

Dentro de este título, se establecen con toda precisión el objeto, el ámbito de aplicación, los principios rectores de esta Ley, así como un glosario de los conceptos empleados en la misma para evitar confusiones entre la administración y los particulares.

En cuanto al ámbito de aplicación, la misma tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, es decir, la administración centralizada. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Las disposiciones de la presente ley son de orden e interés público y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable esta Ley cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten a los particulares.

Se excluyen de la aplicación de esta Ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, notariado, justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos y a la Comisión de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

En relación a los créditos fiscales, no se excluyen de la aplicación de esta Ley lo relativo a las multas administrativas derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo local.

Cuando se dice que tal o cual ley es de orden público, se ignora o se olvida que todas las leyes lo son, porque todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con la justicia. El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1994), en sus artículos 1o y 2o, establece:

Art. 1.- “La presente Ley tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, así como asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a lo establecido por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.”

Art. 2.- “La Administración Pública del Distrito Federal será Central, desconcentrada y paraestatal. Para atender de manera eficiente, el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal, contará con organismos desconcentrados. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”

La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se compone de la Jefatura del Distrito Federal, Secretarías, Oficialía Mayor, Delegaciones del Distrito Federal, y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En la Ley existe un glosario de los conceptos empleados en la misma, los cuales por su importancia jurídica y práctica en el derecho administrativo, me permito transcribir:

a).- ACTO ADMINISTRATIVO. Declaración unilateral de la 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 o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

b).- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Dependencias y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

c).- AFIRMATIVA FICTA. Figura jurídica por virtud de la cual ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular en sentido afirmativo.

d).- ANULABILIDAD. Reconocimiento del órgano competente en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos.

e).- AUTORIDAD. Persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho.

f).- AUTORIDAD COMPETENTE. Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo.

g).- CAUSAHABIENTE. Persona que sucede o se subroga en el derecho de otra.

h).- DEPENDENCIA. Órgano de la Administración Pública Central del Distrito Federal.

i).- ENTIDAD. Órgano de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal y concretamente para efectos de esta Ley los organismos descentralizados que emiten o dicten actos de autoridad.

j).- FORMALIDADES. Principios esenciales del procedimiento administrativo, relativos a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que deben observarse para que los interesados obtengan una decisión apegada a derecho.

k).- INCIDENTE. Cuestiones que surgen dentro del procedimiento administrativo, que no se refieren al negocio o asunto principal, sino a la validez del proceso en sí mismo.

l).- INTERESADO. Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado.

II).- INTERÉS LEGÍTIMO. Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública, respecto de alguna pretensión en particular.

m).- INTERLOCUTORIA. Resolución que se dicta dentro del procedimiento administrativo para resolver algún incidente.

n).- LEY. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

ñ).- LEY ORGÁNICA. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

o).- LEY DE RESPONSABILIDADES. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

p).- MANUAL. Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal, que contiene las características de diversos trámites y procedimientos, de acuerdo a los requisitos y plazos que establezcan las Leyes y Reglamentos aplicables.

q).- NEGATIVA FICTA. Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido negativo.

r).- NORMAS. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdo u otras disposiciones de carácter general, que rijan en el Distrito Federal.

s).- NULIDAD. Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos.

t).- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

u).- 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, por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público.

v).- RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. Acto administrativo que pone fin a un procedimiento de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

w).- REVOCACIÓN. Acto administrativo emitido por autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el cual es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original.

x).- TRIBUNAL. Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.” (Art. 2o)

El glosario proporciona al servidor público y al administrado, un instrumento que trata de erradicar los tecnicismos tan comunes en la legislación administrativa, enfatizando la sencillez en que deben desarrollarse y enmarcarse las relaciones entre la Administración Pública y los gobernados.

Se pretende evitar que esta Ley se encuentre fuera del alcance del entendimiento general de la población, por lo que no se maneja lenguajes especializados, que lejos de ayudar al particular le perjudiquen.

Su objetivo principal consiste en dar certeza y seguridad jurídica a las relaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, tanto en el ámbito interno como con los particulares, lo que conlleva a una actuación unitaria, congruente, sistemática de dicha Administración.

No obstante, existen opiniones en contrario como la que aparece en el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Año II, Primer Período Ordinario de Sesiones, Num.21, de fecha 22 de noviembre de 1995, pág. 20 y 21; los miembros de la fracción del PRD, enfatizaron lo siguiente:

“Nos preocupa la complejidad lingüística de esta iniciativa derivada por razones lógicas de una materia eminentemente técnica como son los procedimientos administrativos. Estamos en presencia de un ordenamiento técnico de lenguaje especializado, que no está al alcance del entendimiento general de la población, por lo que estimamos que la autoridad administrativa, con el apoyo de este cuerpo legislativo, debe llevar adelante una campaña de difusión permanente del proyecto que resulte aprobado, con el objeto de socializar su contenido.”

Los miembros del PRD, sustentan como se ha visto una crítica muy personal a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal, ajustarán su actuación a los principios de: descentralización; desconcentración; coordinación; cooperación; eficiencia y eficacia y deberán abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativas contrarias a las garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en esta Ley o en otros ordenamientos jurídicos (Art. 3º)

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada, desconcentrada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las

políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades determine el orden jurídico vigente y los programas a los cuáles se ajusten.

En el libro titulado “Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas”⁸⁰, se señala que el artículo tercero es declarativo, y se estima que el contenido total de la ley, no se ajusta a las declaraciones contenidas en dicho artículo.

El carácter supletorio de la Ley en relación a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; se define en el artículo 4º., con excepción en lo siguiente:

- a). - En lo relativo al recurso de inconformidad, se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos.
- b). - En lo que respecta a las visitas de verificación las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y su Reglamento.
- c).- En lo referente al Procedimiento de Revalidación de Licencias, Permisos, Autorizaciones o permisos, previstos por 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 sus instituciones reguladas.

No se pretende regular los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes administrativas, sino únicamente establecer las bases y reglas a que deben sujetarse las autoridades para emitir los actos administrativos

Esta Ley es supletoria de todas las leyes administrativas que regulan o que van a regular en un futuro al Distrito Federal, pero la supletoriedad es una gran relatividad, porque lo que hace esta ley es sentar los principios en la actuación de la Administración Pública y lo único que

realmente constituye una auténtica y real supletoriedad de las leyes especiales son los plazos, porque esos principios son de la esencia y de la naturaleza misma de la actuación de la Administración Pública.

En el ya citado libro de Acosta, Herrán y Venegas, se menciona que la supletoriedad es indefinida, en cuanto deroga inconstitucionalmente a otras leyes que ni siquiera cita; lo mismo respecto a las visitas de verificación, ya que indebidamente hace una delegación inconstitucional, respecto de las materias que puedan ser objeto de un reglamento que hasta la fecha de expedición de la ley ni siquiera existía. Esto atenta contra la más elemental técnica jurídica, pues de hecho está derogando tácitamente numerosos ordenamientos jurídicos sin que se cite expresamente esa derogación, lo que traerá una gran confusión e inseguridad jurídica; atentando contra el principio de legalidad establecido en los artículos 14 , 16 y 72, inciso F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recordemos que para derogar una Ley es necesario que se siga el mismo procedimiento del que se siguió para su formación.⁸¹

LA LEY DE PROCEDIMIENTO

**ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL.**

**----- ES SUPLETORIA DE LOS
ORDENAMIENTOS
ADMINISTRATIVOS
APLICABLES EN EL DISTRITO
FEDERAL, EXCEPTO:**

- A).- Recurso de Inconformidad**
- B).- Visitas de Verificación;**
- C).- Procedimiento de revalidación de licencias, permisos o autorizaciones.**

A SU VEZ EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL ES SUPLETORIO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

⁸⁰ De Acosta Romero Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta Francisco Javier. Editorial Porrúa S.A. Pág. 314. México 1996.

⁸¹ *Ibíd*em Págs. 293 y 314.

El Maestro Manuel González Oropeza, señala: que la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra, se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Históricamente, la noción de supletoriedad proviene del pensamiento de Friedrich Von Savigny expuesto en su Sistema del Derecho Romano Actual y que no coincide con la acepción señalada anteriormente. Savigny determinó dos tipos de normas: las absolutas o imperativas y las supletorias, siendo las primeras aquellas que contienen mandamientos que no dejan lugar a la voluntad individual, mientras que las de índole supletoria permiten la aplicación de las convenciones y acuerdos de voluntad. Este significado aún pervive y para diferenciarlo del actual término supletoriedad, se le ha asignado como norma supletiva. El carácter supletorio de una ley, resulta en consecuencia, de una integración y reenvío de la ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables.⁸²

En el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁸³, el Representante Fauzi Hamdan Amad señala que al decir que esta Ley es supletoria da la impresión de que salvo lo que dispongan en contrario las diversas leyes administrativas se aplicaría esta, pero si analizamos los 140 artículos de la misma, es evidente que esos principios no cambian de Ley, lo que sí cambia, y esto es muy importante puntualizar, son ciertos requisitos, cierto camino a seguir dentro del procedimiento administrativo, de tal manera que sea uniforme en la mayoría de los casos.

⁸² Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 57 y 58. México 1984.

⁸³ Primera Legislatura. Año II. Primer Período Ordinario de Sesiones. Número 21. México, D.F., 22 de Noviembre de 1995. Pág. 15.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava época. Tribunales Colegiados de Circuito. Enero-Junio de 1989, 2da parte:

“SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. CUANDO OPERA.- La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.”

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 2276/88. Marbo Glas, S.A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinoza. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Igualmente en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia común, pág. 712, la jurisprudencia número 1034, cita:

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.- Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a).- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b).- Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; y c).- Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d).- Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de alguno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.”

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
OCTAVA ÉPOCA:**

AMPARO EN REVISIÓN. 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN . 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.A. de R.L. 9 de julio de 1992.

AMPARO DIRECTO 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos.

TESIS I.4o.C.J. /58. Gaceta número 76, pág. 33; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación XIII-Abril. Pág 304.

Se establece que el procedimiento administrativo se regirá por los siguientes principios, que pueden ser consultados en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Número 18 del día 8 de noviembre de 1995:

PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN.

Bajo este principio se reducen y clarifican las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realicen ante las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Local.

PRINCIPIO DE AGILIDAD.

Derivados de los principios procesales de expeditéz, celeridad y de economía procesal, se establecen términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa.

PRINCIPIO DE INFORMACIÓN.

Los interesados tienen derecho en cualquier momento a conocer el estado de tramitación del expediente que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal formen las autoridades. Así mismo, se les podrán expedir a su costa; y siempre que así lo soliciten copias y certificaciones de los documentos que obren en dichos expedientes.

PRINCIPIO DE PRECISIÓN.

Se regulan en detalle los requisitos generales que deberán observarse en la substanciación de todo procedimiento administrativo, de tal manera que en dicho procedimiento se garantice la seguridad jurídica del gobernado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este principio exige que se cubran las formalidades esenciales de todo procedimiento contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se refieren a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública Local.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.

Su propósito es que los servidores públicos ejerzan sus funciones de modo imparcial, es decir, sin influencias afectivas o intereses personales que puedan atentar contra el espíritu de la normatividad administrativa, propiciando una aplicación selectiva y discrecional de la Ley. Por ello se regulan con claridad las causas de los impedimentos, excusas y recusaciones.

PRINCIPIO DE BUENA FE .

Las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados, se encuentra apegada a la verdad, en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicarán las normas acorde a este principio y a las manifestaciones y declaraciones vertidas por los particulares, manteniendo ante todo las facultades de control y verificación.

Esta Ley obedece a la necesidad de poder conjuntar en un sólo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que reconoce tanto la doctrina procesal como la jurisprudencia administrativa, para establecer el debido proceso legal o el camino que debe seguir y respetar la autoridad para emitir sus manifestaciones jurídicas.

El respetar ciertos principios para la emisión de los actos administrativos no sólo es una cuestión de orden, sino también, es garantía para el particular de que se seguirá el debido proceso legal, para que el contenido de la actuación administrativa se adapte a la forma procedimental.

2.1.- MATERIAS EXCLUIDAS.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 1o, segundo párrafo señala que son excluidas de la aplicación de ésta, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter:

- a).- FINANCIERO;
- b).- FISCAL;
- c).- EN LO RELATIVO A LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.
- d).- SEGURIDAD PÚBLICA;
- e).- ELECTORAL;
- f).- PARTICIPACIÓN CIUDADANA;
- g).- DEL NOTARIADO;
- h).- JUSTICIA CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL;
- i).- LAS ACTUACIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL, EN LO RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS;
- j).- DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, EN CUANTO A LAS QUEJAS DE QUE CONOZCA Y RECOMENDACIONES QUE FORMULA.

Estas materias quedan excluidas de la aplicación de esta Ley y se regulan por sus leyes especiales, por su trato específico no quedan derogados sus recursos que prevén, las mismas, pero sí quedan derogados en todas las demás leyes administrativas y reglamentarias del Distrito Federal, todos los recursos y queda uno sólo, el de *inconformidad*, pero se le da la opción al particular, de agotar el recurso en sede administrativa o ir directamente en juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.⁸⁴

⁸⁴ El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado por la Ley el 17 de marzo de 1971, para dirimir las controversias entre el Distrito Federal y los particulares. En reforma el 3 de enero de 1979, se amplió su competencia para conocer de cuestiones fiscales, las cuales anteriormente las conocía el Tribunal Fiscal de la Federación. Es un tribunal de anulación.

Dichas materias quedan excluidas de la aplicación de esta Ley, pero cabe aquí la pregunta de determinar ¿Qué leyes administrativas quedarán entonces excluidas?. Algunas de ellas son:

- a).- Código Financiero del Distrito Federal;
- b).- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- c).- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- d).- Ley del Notariado para el Distrito Federal;
- e).- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

Por lo que hace a los Reglamentos Administrativos que se encuentran excluidos de la aplicación de esta Ley, destacan:

- a).- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- b).- Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- c).- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal;
- d).- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- e).- Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,
- f).- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- g).- Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

Los actos y procedimientos administrativos que estas leyes y reglamentos regulan, quedan excluidos de la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y por lo tanto, se seguirán regulando por su régimen específico dadas las características que dichas materias revisten.

Incluyó también a los reglamentos, porque recordemos que la finalidad de éstos es la de facilitar la aplicación de la ley, detallándola y que sólo tendrá vida y sentido de

derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa. El reglamento como acto administrativo expedido por el Poder Ejecutivo, necesita como único requisito formal para su validez del refrendo ministerial y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Hay que señalar la primacía de la ley sobre el reglamento, debido a que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento.

En México, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley emanada del Poder Legislativo.

La facultad para expedir reglamentos administrativos está previsto en los artículos 89, fracción I, en su competencia federal y en el 122, apartado B, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su competencia local.

El ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal queda muy reducido, debido a la exclusión de las materias que expresamente señala, lo que hace que la misma tenga una naturaleza secundaria pero que constituye, sin embargo, un avance dentro de la actuación unitaria de la Administración Pública del Distrito Federal.

En efecto, muchas leyes administrativas no contemplaban un procedimiento o, en su caso, el que se preveía en las mismas era insuficiente o contenía serias lagunas que impedían y obstaculizaban una actuación eficiente por parte de las autoridades administrativas, lo que impulsó a la elaboración de esta Ley, como supletoria de todas las leyes administrativas que regulan o que van a regular en el futuro al Distrito Federal.

Estoy convencida que la ley en su aplicación práctica será enriquecida apreciándose ciertos ajustes consistentes por ejemplo, en la extensión de su ámbito de aplicación a otras materias que en un principio fueron excluidas, haciéndola más útil.

2.2.- MATERIAS NO EXCLUIDAS.

Las leyes administrativas aplicables en el Distrito Federal, a las cuales sí se les podrá aplicar “supletoriamente” la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en relación a los actos y procedimientos que contemplen, son entre otras:

- a).- Ley de Transporte del Distrito Federal;
- b).- Ley del Deporte del Distrito Federal;
- c).- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- d).- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
- e).- Ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal;
- f).- Ley reglamentaria del artículo 5o. Constitucional en lo relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal;
- h).- Ley sobre el régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal;
- i).- Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.
- j).- Ley para la celebración de Espectáculos públicos del Distrito Federal.

En los reglamentos administrativos, la “supletoriedad” de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, opera en los siguientes:

- a).- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal;
- b).- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal;
- c).- Reglamento Taurino para el Distrito Federal;
- d).- Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal;
- e).- Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal;
- f).- Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal;
- g).- Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal;
- h).- Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal;
- i).- Reglamento de Mercados;

- j).- Reglamento para el Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal;
- k). Reglamento de Cementerios del Distrito Federal;
- l).- Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal;
- ll).- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal;
- m).- Reglamento para el Transporte Terrestre de materiales y residuos peligrosos.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es “supletoria” de las diversas leyes y reglamentos transcritos anteriormente, excepto en lo relativo a los recursos, a las visitas de verificación; así como al procedimiento de revalidación de licencias, permisos o autorizaciones.

No es “supletoria” la ley en lo referente a las visitas de verificación debido a que si hay algo que se regula con minuciosidad, certeza y protección al derecho de los particulares es el procedimiento de inspección previsto por esta Ley, pretende ser un gran instrumento para la autoridad administrativa, ya que persigue modernizar, eficientar e institucionalizar la actividad administrativa.

De nada servirían las reformas administrativas de simplificación, transparencia, celeridad, si no esta acompañada de una normatividad que las regule y adecue a las necesidades sociales del país.

Se prevé la existencia de un procedimiento uniforme que procure en la medida de lo posible unificar los criterios a los que se sujetará la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en aquellas materias cuya naturaleza requiera de un procedimiento específico, con el fin de que sus normas pasen a ser una auténtica realidad en la practica administrativa.

3.- ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Se encuentran regulados en el Título Segundo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, objeto del presente análisis y que por tanto constituye uno de los temas de mayor importancia jurídica.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define al acto administrativo como aquella declaración unilateral de la 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 o extinguir una situación jurídica concreta con la finalidad de satisfacer el interés general. (Véase Art. 2o. fracción I)

3.1.- ELEMENTOS DE VALIDEZ.

Los actos administrativos serán validos, si reúnen los siguientes elementos:

a).- Ser emitido por la autoridad competente, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados deberán ser emitidos reuniendo el quórum habiendo cumplido con el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros;

b).- Ser 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;

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

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

- e).- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- f).- El acto escrito deberá indicar la autoridad de que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;

Al respecto, la jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación, volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 281 establece:

“FIRMA AUTÓGRAFA. RESOLUCIÓN CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL.- Si bien es cierto que el artículo 16 Constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto por “firma”, según el Diccionario de la Lengua Española, se entiende: “Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice.” El vocablo “firma” deriva del verbo “firmar” y este del latín “firmare” cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra “firmar” se define como “afirmar”, dar firmeza y seguridad a una cosa” (diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que lo expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernado (quien firma), y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para

el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.”

**TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.
SÉPTIMA ÉPOCA.**

AMPARO EN REVISIÓN 527/79. Andrés de Alba. 21 de Febrero de 1980. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 7/80. Jorge de Alba. 21 de Febrero de 1980.

AMPARO EN REVISIÓN 452/79. Radio Potosina S.A. 6 de Marzo de 1980. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosí. S.A. 13 de Marzo de 1980. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de MARZO DE 1980. Unanimidad de votos.

Considero que la firma autógrafa es uno de los elementos de validez de mayor relevancia en el acto administrativo, ya que sin ésta, el acto administrativo o cualquier otro tipo de acto (civil, mercantil, penal) es jurídicamente inexistente y por ende incapaz de producir consecuencias de derecho.

g).- En el caso de la afirmativa ficta, se debe contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo establecido por el artículo 90 de la presente Ley; y

h).- 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.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia establece:

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

AMPARO EN REVISIÓN 3713/69. Elías Chanin. Fallado el 20 de Febrero de 1970. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Mtro. José Rivera Pérez Campos. Srio: Lic. Juan Díaz Romero.

P R E C E D E N T E:

AMPARO EN REVISIÓN 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. Fallado el 24 de junio de 1968. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez. Srio: Lic. José Tena Ramírez.

i).- Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto por esta Ley y,

j).- Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.(Art. 6°)

Dentro de este artículo, se ponen de manifiesto diversos principios jurídicos como son: el de competencia, legalidad, transparencia y el de la afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo:

PRINCIPIO DE COMPETENCIA.- Que significa dentro de un régimen de derecho, que toda autoridad debe sustentar sus atribuciones en una ley.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- Este principio exige que se cubran las formalidades esenciales de todo procedimiento contemplados, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública Local.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.- Bajo este principio, se contemplan diversas normas jurídicas que tienen por objeto garantizar que todos y cada uno de los actos que emita la Administración Pública del Distrito Federal, se den de una manera clara y precisa para los interesados y, que no se deje al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

PRINCIPIO DE LA AFIRMATIVA FICTA COMO EFECTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.- Principio por el cual, ante la omisión de la autoridad de emitir su resolución de manera expresa, en los términos previstos por esta Ley o por los diversos ordenamientos jurídicos aplicables, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo la solicitud del particular.

Los maestros Acosta, Herrán y Venegas, consideran que el artículo 6o. reproduce principios que están en la Constitución Federal y en otras leyes de aplicación primaria, por lo tanto, en una ley de procedimiento, no debería reiterarse lo que ya está regulado en la Constitución; pues la competencia, la forma escrita y la fundamentación y motivación, están previstas en el artículo 16 de la Carta Magna.

Esta Ley regula la función administrativa a través del acto administrativo y señala cuáles son los elementos que éste debe satisfacer para que nazca a la vida jurídica de manera válida, que es como se concreta la función administrativa, así como la función jurisdiccional se concreta con la sentencia y la legislativa con el acto legislativo.

3.2.- REQUISITOS DE VALIDEZ.

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 pueda 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;

IV).- Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.” (Art. 7º)

La fracción primera se refiere a la costumbre que impera dentro de la práctica administrativa de que todo oficio de la Administración Pública, debe llevar la mención del lugar y fecha de su emisión, de igual manera, forman parte del derecho de los gobernados, saber el lugar en donde se encuentran sus expedientes para libremente ir a consultarlos. Todos los interesados en el procedimiento administrativo tendrán acceso de manera oportuna y eficaz a los expedientes respectivos, garantizándose con ello la publicidad de los actos de la administración.

La fracción segunda se refiere a la mención en el acto administrativo cuando el mismo, deba ser notificado de manera personal.

En la fracción tercera, los maestros Acosta, Herrán y Venegas consideran que en general todos los actos administrativos son recurribles, y esto establece una obligación de la autoridad para informar los recursos que procedan, pero no se aclara si también debe informar de las acciones que debe tener el particular frente a los tribunales administrativos y al Poder Judicial en materia de amparo.⁸⁵

La fracción cuarta establece otro vicio de la voluntad, pero ahora referido a la identificación del expediente y al nombre completo de las personas.

Por lo tanto, los artículos 6o y 7o, establecen de manera clara y precisa los elementos y requisitos de validez que debe reunir el acto administrativo.

Sin duda alguna, considero que uno de los elementos de validez de mayor importancia en los actos administrativos, es el relativo a la competencia del órgano emisor del acto, a continuación transcribo la siguiente tesis consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Pág. 11, que establece:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTO ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.- Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe expedirse por quien para ello esté facultado expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga la autoridad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que

⁸⁵ Acosta Romero Miguel, et., al., “Ley Federal de Procedimiento” Pág. 213 y 214.

su actuación no se adecuó bien puede acontecer que su actuación no se adecuó exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”

OCTAVA ÉPOCA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 29/90 Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos.

Es de la competencia del órgano de donde se derivan los demás elementos y requisitos del acto, si el acto proviene de un órgano incompetente, desde ese momento dicho acto se encuentra viciado de nulidad.

La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos señalados, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

3.3.- EFICACIA Y EJECUTIVIDAD.

El acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por la autoridad competente para ello, o en su caso por el Tribunal, conforme a lo establecido por los ordenamientos jurídicos aplicables. (Art. 8º)

La invalidez del acto administrativo, significa que este no es capaz de producir los efectos prácticos reconocidos y tutelados por el derecho.

Cuando el acto administrativo es válido será entonces eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta efectos la notificación realizada de conformidad con lo prescrito por la misma Ley o de que se configure en su caso la negativa ficta. (Art. 9º)

El acto administrativo válido, será entre otras cosas, ejecutivo, en cuanto que no admite ni espera dilación, sino que debe verificarse en el momento. Es pertinente señalar que la eficacia del acto administrativo es la cualidad que tiene éste para producir sus efectos jurídicos.

La validez del acto administrativo es la idoneidad para surtir sus efectos característicos, será entonces ejecutivo y exigible para el particular.

Cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación que afecta la esfera jurídica de los mismos, puede suceder que el acto no sea voluntariamente obedecido. Entonces surge el problema de ¿Cómo debe proceder el Poder Público para la ejecución de sus resoluciones ?

La Administración Pública está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales a la ejecución de sus propias resoluciones.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que la ley administrativa disponga lo contrario. La ejecutividad de dicho acto significa el derecho que tiene la Administración Pública para ejecutarlo.

En nuestro derecho, se funda la acción ejecutiva de la Administración Pública en la facultad que tiene el Presidente de la República para ejecutar las numerosas leyes que expide el Congreso de la Unión.

La Ley exceptúa de lo dispuesto por sus artículos 8 y 9, los siguientes actos administrativos:

- a.- Cuando otorguen un beneficio, licencia, permiso o autorización al interesado, en cuyo caso su cumplimiento es exigible a partir de la fecha de su emisión, de la certificación de su confirmación tratándose de la afirmativa ficta o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; y
- b.- Los actos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones normativas aplicables. En este supuesto, dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expida la Administración Pública del Distrito Federal.

En relación a la primera de las causas de excepción a que se ha hecho alusión, tanto la doctrina como la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. La licencia es un medio de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos por la Ley, pueden desarrollarlas, ya que la propia administración les reconoce ese derecho.⁸⁶

⁸⁶ Cfr. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. "Derecho Administrativo". Rafael I. Martínez Morales. Editorial Harla. Pág. 17. México 1996.

El permiso es un acto administrativo por el cual la Administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues existe un derecho; por lo que no se trata de un privilegio.⁸⁷

Por último, a través de la autorización se le confiere a una persona el derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

El maestro Gabino Fraga señala que: “La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.”⁸⁸ En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad pública o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Asimismo, la administración tiene la obligación de publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en su caso en el Diario Oficial de la Federación, los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares; para su mayor difusión.

Los actos administrativos de carácter individual, cuando lo prevean los ordenamientos aplicables, deberán publicarse en el referido órgano informativo local (Gaceta Oficial del Distrito Federal).

⁸⁷ *Ibidem.* pág. 17

⁸⁸ Fraga Gabino Manuel. “Derecho Administrativo”. 34a. edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 236. México 1996.

Los acuerdos delegatorios de facultades, instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se publicarán previamente a su aplicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Es pertinente citar lo que al efecto establece el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

El artículo 4o. del citado código sustantivo, precisa:

“Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.”

La publicación de las leyes, reglamentos, circulares, manuales, acuerdos, decretos, etc., requieren ser conocidos por los particulares, o según sea el caso, por los servidores públicos, para el mejor desempeño de la actividad administrativa y el cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica.

Los decretos como decisiones de los órganos del Estado, crean situaciones jurídicas concretas o individuales, que requieren de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sean conocidos por aquellos a quienes va dirigido. Pueden ser legislativos, administrativos y judiciales. El decreto legislativo es aquél que emana del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, son actos mediante los cuales se emite una resolución creando una situación jurídica concreta o particular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cita en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta del mes de junio de 1996, tomo III, página 814, novena época:

“DECRETO LEGISLATIVO, PARA SU IMPUGNACIÓN DEBEN SEGUIRSE LAS MISMAS REGLAS DEL AMPARO CONTRA LEYES. Siendo el decreto legislativo un conjunto de disposiciones generales, abstractas, creadoras, modificativas y extintivas de situaciones jurídicas establecidas, expedidas por el Poder Legislativo, tal instrumento normativo encuadra dentro de la connotación genérica de “leyes”, que emplea el artículo 1o. de la Ley de Amparo, como materia de controversia en el juicio constitucional. Luego, si un decreto de esa naturaleza tilda de anticonstitucional deben aplicarse las mismas reglas que rigen el amparo contra leyes.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

AMPARO EN REVISIÓN (Improcedencia) 231/95. Julio César Morales Calderón. 18 de octubre de 1995. Unanimidad de votos.

Ponente: Juan Díaz Ponce de León. Secretario: Gilberto Díaz Ortiz.

El decreto administrativo tiene su base a nivel Constitucional en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución. La formalidad del decreto del ejecutivo debe revestir dos consecuencias:

- a).- Contener el refrendo del Secretario o Jefe del Departamento Administrativo del ramo a que se refiere (artículo 92 Constitucional) y,
- b).- Que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil. El artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, determina:

“ Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando deciden cualquier punto dentro del negocio y sentencias cuando deciden el fondo del negocio.”

En derecho administrativo el acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito. Su fundamento jurídico y constitucional de los acuerdos radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, en los poderes de decisión, mando y revisión que impone la relación jerárquica administrativa, así como en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a través de los acuerdos, el ejecutivo concreta, ejecuta y lleva a cabo las tareas específicas que le impone aquélla.

En torno a las circulares, el concepto es muy genérico, puede abarcar tanto las de los particulares, como las de las autoridades; generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interino, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores, para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos. Las circulares administrativas derivan de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cita en el Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima época, Volumen 139-144, Parte Tercera, página 195 :

“CIRCULARES. Las circulares no tiene el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificado personalmente; pero si tal circunstancia no se

acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.”

QUINTA ÉPOCA:

Tomo XXXII, pág. 471. AMPARO EN REVISIÓN 3676/24. Cía de Gas y Combustibles “Imperio”, S. A. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXXIX, pág. 3101. AMPARO EN REVISIÓN 5099/46. La Vasco Cántabra, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Tomo XC, pág. 195. AMPARO EN REVISIÓN 5081/46. La Vasco Cántabra, S.A. Unanimidad de 4 votos.

SÉPTIMA ÉPOCA, TERCERA PARTE:

Volúmenes 115-120, pág. 60 REVISIÓN FISCAL 18/78. Ariel Construcciones, S.A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 115-120, pág. 60. REVISIÓN FISCAL 18/78. Ariel Construcciones, S.A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 139-144, pág. 44 AMPARO EN REVISIÓN 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

En el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995,

Tomo IV, Octava época, Segunda Sala, pág. 27, cita:

“CIRCULARES. NO SON LEYES.- Las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas importan una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 492/18. Arias vda. de Ramírez Crispia. 27 de septiembre de 1920. Unanimidad de 8 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 261/22. Sánchez Aldana Antonio. 27 de octubre de 1925. Unanimidad de 9 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 205/22. Gómez Ochoa y Cía. 12 de enero de 1926. Unanimidad de 8 votos.

Tomo XIX, pág. 1115. RECURSO DE SUPPLICA. Arch. José. 20 de diciembre de 1926.

Tomo XIX, pág. 1217. Corcuera Hermanos, sucs. 20 de diciembre de 1926. Unanimidad de 8 votos.

Los maestros Acosta, Herrán y Venegas señalan que el artículo 4o, no se refiere al procedimiento, sino a la publicación de normas en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, ésta es una materia que no corresponde a una ley de procedimiento, sino que compete a la Ley del Diario Oficial de la Federación.⁸⁹

Los actos administrativos necesitan la aprobación de las Dependencias o Entidades distintas de las que los emitan, en los términos de las normas aplicables, y solo así, podrán tener eficacia y ejecutividad. (Art. 12º)

Mientras el acto administrativo no haya sido aprobado por la dependencia o entidad que necesita hacerlo, no será eficaz ni ejecutivo hasta en tanto no se produzca dicha aprobación.

Es “ejecutorio” el acto administrativo válido, cuando el ordenamiento jurídico aplicable, reconoce a la Administración Pública del Distrito Federal, la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios de ejecución forzosa. (Art. 13º)

Se entiende por ejecutorio aquel acto definitivo contra el que no procede ningún medio de impugnación. En este sentido creemos que el acto administrativo no tiene esa característica pues en principio es totalmente impugnabile, se confunde el concepto de ejecutorio con la posibilidad de ejecutar fácilmente el acto administrativo. El acto es ejecutivo, es decir, trae aparejada ejecución, de donde creemos que es un error de técnica legislativa decir que es ejecutorio, cuando en realidad es ejecutivo.⁹⁰

⁸⁹ Acosta Romero Miguel, et., al., “Ley Federal de Procedimiento . . .”. Págs. 215 y 317.

⁹⁰ *Ibíd.* pág. 317.

La realización del acto por la propia Administración Pública es una especie de “autotutela”, ya que sin intervención de otras autoridades se ejecuta el acto.

La ejecución forzosa por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- I).-APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO;**
- II).-EJECUCIÓN SUBSIDIARIA;**
- III).- MULTA; y**
- IV).-ACTOS QUE SE EJERZAN SOBRE LA PERSONA.**

En el caso de las fracciones I y III, se estará a lo que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Si fueren varios los medios de ejecución admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. Si es necesario entrar en el domicilio particular del Administrado, la Administración Pública del Distrito Federal, deberá observar lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional. (Art. 14º)

El principio de proporcionalidad significa que la autoridad administrativa no puede emplear medio de coacción más severo del que sea necesario para conseguir el fin propuesto. No es precisamente un principio que rija en el proceso de ejecución, y en todo caso es un término constitucional que se refiere a los impuestos. Así lo estipula la fracción IV del artículo 31 Constitucional:

“Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

En el Apremio sobre el Patrimonio, las cantidades en dinero que el obligado debe al Estado o a otra entidad de derecho público, se harán efectivas coactivamente en caso de mora efectuándose entonces, una ejecución forzosa sobre los bienes.

En la Ejecución Subsidiaria, la autoridad administrativa ejecuta sus actos u ordenes mediante la coacción propia e indeterminada ó dispone que un tercero la ejecute.

La imposición de la multa, se hará tomando en cuenta los daños producidos por la inexecución; de la capacidad económica del obligado y de la gravedad de su incumplimiento.

En los Actos que se ejerzan sobre la persona, aunque se sabe que puede haber ejecución sobre la propia persona, por ejemplo en los juicios civiles, cuando se trata del depósito de personas, como actos prejudiciales, esta Ley debió especificar que tipo de actos se van a ejercer sobre la persona en caso del incumplimiento de una resolución administrativa que ha causado ejecutoria.

Asimismo, no podrá ejercerse coerción directa sobre la persona, salvo que una norma legal lo autorice expresamente; y respetando las garantías otorgadas por nuestra Constitución. (Art. 15º)

Sobre el particular, se presentan dificultades respecto a las circunstancias en que la autoridad pública puede ejercer coerción directa sobre el obligado para conseguir la prestación. Hay que convenir que la coerción sobre la persona, sólo es admisible en los casos en que el cumplimiento de la prestación exigida no puede ser conseguida por ningún otro medio.

La autoridad no puede emplear ningún medio coactivo que no sea de los que el legislador ha determinado para conseguir la ejecución de las órdenes administrativas.

En el libro procedimental ya citado, se afirma que esta disposición es meramente declarativa y no es necesario que la ley establezca que deban respetarse las garantías otorgadas por la Constitución.⁹¹

Conforme al artículo 16 de la Ley, los medios de coerción deben estar expresamente contemplados y autorizados por las disposiciones jurídicas aplicables (el contenido de este precepto es inútil, en razón del carácter supletorio de la misma).

⁹¹ *Ibidem* pág. 319.

La ejecución directa del acto por la Administración Pública del Distrito Federal, es admisible cuando se trate de:

A).- Retirar obstáculos, vehículos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público del Distrito Federal. En este caso la autoridad debe hacer un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si éste estuviere presente en el lugar en ese momento, para que lo retire con sus propios medios; si no estuviere presente o si estándolo se negare a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro del plazo razonable que se le fije, podrá procederse a la ejecución del acto que ordena su remoción quedando obligado el propietario, poseedor o tenedor a pagar los gastos de ejecución que erogó la Administración Pública del Distrito Federal. Si el acto que se ejecutó directamente fuere invalidado por la autoridad competente, le corresponderá a la Administración Pública del Distrito Federal devolver lo que se hubiere cobrado de dichos gastos de ejecución conforme al Código Financiero del Distrito Federal, y

B).- Tratándose de obras o trabajos que correspondieran ejecutar al particular y éste no haya ejecutado dentro del plazo que al efecto le señale la autoridad dichas obras o trabajos, por lo que la autoridad las llevará a cabo. En tal caso deberá apercibir previamente al obligado a efectuar el trabajo a fin de que exprese lo que a su derecho convenga dentro de los cinco días siguientes. Este término podrá ampliarse hasta 15 días en caso de no existir razones de urgencia. En el caso de que no existan causales que excluyan su responsabilidad o vencido el plazo señalado sin que haya ejecutado los trabajos o mediando razones de urgencia, la autoridad competente procederá directamente a la ejecución de los trabajos, con notificación del día y hora en que se realizarán (artículos 17, 18 y 19 de la LPADF)

Determinados actos administrativos imponen obligaciones a cargo de los particulares, los cuales se pueden resistir al cumplimiento voluntario de las mismas. Esta situación ha generado la posibilidad que la Administración Pública ejecute el acto por sí misma, incluso en caso de resistencia abierta de las personas afectadas.

Cuando los trabajos deban realizarse en el domicilio del interesado se deberá recabar previamente la autorización judicial. (Art. 20º)

Este artículo contradice la circunstancia de que la Administración no requiere para la ejecución de sus órdenes de la autorización o intervención de los órganos judiciales, ya que de ser así, los actos administrativos carecerían entonces de ejecutividad.

Asimismo, los gastos de ejecución de los trabajos, deben ser cubiertos por los obligados al cumplimiento del acto, de acuerdo al costo o valor comprobado de los mismos; si el particular no está de acuerdo, se abrirá un procedimiento administrativo que dará plena intervención al interesado a fin de que se ajuste el costo o el valor de los trabajos efectuados. El costo o valor de los trabajos, tendrá el carácter de crédito fiscal. (Art. 21º)

Con relación a los créditos fiscales, el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, en su primer párrafo cita:

“Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. . . ”

Por último, el administrado no está obligado a pagar los gastos de ejecución directa en dos casos:

- a).-Sí no se siguió el procedimiento establecido por el artículo 17 de la ley, o
- b).-Sí no mediando razones de urgencia se confirió un plazo reducido para realizar las obras o trabajos.

El acto que ordene la clausura de un local o establecimiento, puede también ser ejecutado por la autoridad competente mediante el auxilio de la fuerza pública, previo cumplimiento del procedimiento establecido en las disposiciones legales aplicables o, en su defecto, del previsto en el Título Tercero de esta Ley.

La clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores originada por el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.

El título tercero de esta Ley, desarrolla lo relativo al procedimiento administrativo en sí, que se integra por una serie de actos a través de los cuales se concreta la labor administrativa, que tiene como propósito la realización de un fin público. Todo acto de autoridad que implique una privación de propiedades, posesiones o derechos, deberá agotar previamente un procedimiento en el que se cumplan con las formalidades esenciales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

CAPITULO TERCERO

3.4.-DE LA NULIDAD, ANULABILIDAD Y REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En el presente capítulo se precisan los casos de nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo, así como los efectos de la declaración en cada caso, dependiendo de la mayor o menor gravedad del vicio, buscando siempre ante todo salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.

La falta o irregularidad de los elementos o requisitos de validez previstos en sus artículos 6o y 7o, o en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo. (Art. 24°)

La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6o, producen la nulidad del acto administrativo. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto previa fundamentación y motivación de su negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes. (Art. 25°)

La nulidad aparece como la más importante de las sanciones para lograr mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y sobretodo para la defensa del interés general.

El acto no es perfecto cuando alguno de sus elementos es irregular, al no reunir los elementos y requisitos necesarios para que opere con toda plenitud, estimando que dicha irregularidad provocará la ineficacia parcial o total de aquél, siendo necesario que dicha ineficacia sea declarada por parte de la autoridad y por consiguiente la nulidad o anulabilidad del acto.

El acto administrativo debe formarse en nuestra Legislación de acuerdo a los mandatos de ley, y si ésta se contraría, el acto no deberá producir ningún efecto porque se contraviene entonces el interés general.

Conforme al artículo 25, la falta o irregularidad de los elementos de validez del acto administrativo, tendrá como consecuencia la nulidad de éste. Dicha nulidad sería absoluta, debido a que no puede ser convalidado, porque ello sería contrario al interés público. Una vez declarada por la autoridad la nulidad, la cual de manera retroactiva destruirá los efectos del acto desde su nacimiento, salvo el caso de los actos consumados o de imposible reparación.

Invaldar un acto, implica retirarlo del mundo jurídico en razón de los vicios que adolece. La invalidación de los actos administrativos es diferente a la de los actos de derecho privado, y la distinción se basa en la función que compete a la administración de gestora de los intereses públicos y de ejecutora directa de la legislación e indirecta de la norma fundamental. Tiene como caracteres esenciales la ejecutividad y la presunción de su legitimidad que inciden sobre el problema de los actos administrativos irregulares. Los actos civiles no tienen esos caracteres, ya que son voluntarios y la buena fe se presume.

Los actos afectados de invalidez absoluta son los contrarios al interés general y al orden jurídico.

Cuando la autoridad declara la nulidad del acto, éste no se presumirá legítimo; pero ¿Qué es la legitimidad? .

El acto administrativo en cuanto a su legitimidad, se refiere, a que deben reunirse las siguientes condiciones: emanar de órgano competente; haber manifestación de la voluntad; tener objeto cierto, y que se observe la forma.

Al no ser legítimo el acto administrativo, éste no producirá efecto legal alguno.

Asimismo, la omisión o irregularidad de los requisitos de validez establecidos en su artículo 7o., producen la anulabilidad del acto administrativo. El acto reconocido anulable se considera válido; goza de presunción de legitimidad y ejecutividad; y es subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento procedimental vigente, para la plena eficacia del acto. El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido. (Art. 26º)

Los maestros Acosta, Herrán y Venegas, consideran que este artículo utiliza un concepto por demás inusual en el campo del derecho administrativo, que es el saneamiento, que más tiene que ver con la compraventa, la permuta, la sociedad y en algunos casos con el mutuo que con la nulidad del acto administrativo. De acuerdo con la doctrina civilista, el saneamiento consiste en la recuperación por parte del adquirente, del precio que erogó por la cosa, de los gastos causados en el contrato, en el pleito de evicción y en lo destinado a las mejoras útiles y necesarias. Es la obligación que se impone al que hizo la enajenación, de devolver al adquirente el precio de la cosa enajenada.⁹²

Asimismo, el superior jerárquico puede de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala la misma. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previsto en la Ley.

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio el acto administrativo; y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos, o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución. (Art. 27º)

El Estado, en el ejercicio de sus facultades de contralor para mantener el principio de legalidad, puede influir negativamente en la eficacia jurídica del acto y eliminarlo del mundo jurídico. La declaración de nulidad o anulabilidad del acto por parte del órgano administrativo se suele llamar de oficio, y se lleva a cabo por parte de los diversos órganos facultados por la ley. La ley administrativa fija la autoridad competente para dictar la referida declaración. Sin embargo, en términos generales, dicha legislación no es uniforme en cuanto a las autoridades que deban intervenir para declararla, por lo que se establecen dos criterios a seguir que son:

- 1. La misma autoridad administrativa que emite el acto es competente, en casos de irregularidad para declarar la nulidad de un acto administrativo, o cuando impongan obligaciones a un particular, y**
- 2. La autoridad judicial en materia de amparo o los tribunales administrativos son competentes para formular una declaración de nulidad cuando el acto ha creado derechos a favor del particular.**

Conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la autoridad que dicta la declaración de nulidad o anulabilidad es el superior jerárquico del órgano emisor del acto administrativo.

No debe confundirse la declaración realizada por el superior jerárquico con la que se realice en mérito de un recurso administrativo. El recurso administrativo tiende a tutelar los intereses de los particulares y solamente en concurrencia con esta tutela pueda resultar protegido el

⁹² Ibídem pág. 319.

interés público, mientras que, en el supuesto de la declaración de oficio, se prescinde del interés privado y se tiende a proteger exclusivamente el interés público, en razón de que los actos viciados son necesariamente contrarios a dicho interés.

Acosta, Herrán y Venegas, afirman que se reconoce el poder jerárquico de los funcionarios públicos, lo cual es un avance, al igual que establece el principio de la revocación administrativa de oficio que tanto ha comentado la doctrina, con la ventaja de que dicho artículo ya habla de cuestiones de oportunidad e interés público como causas de la revocación del acto administrativo. De igual manera, este precepto adopta una institución del sistema francés, en cuanto a que no se puede anular de oficio un acto administrativo que ha creado algún derecho o beneficio al particular, sino que la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos de que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dicho acto administrativo, o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.⁹³

Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente puede ejercitar su acción ante el Tribunal dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En el caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente puede demandar la nulidad en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Debido al procedimiento de lesividad la autoridad administrativa ya no va a poder nulificar el acto que, aunque haya nacido viciado, por sí mismo, sino tendrá que demandar la nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo con un plazo perentorio de cinco años, garantizándose el principio de certeza y seguridad jurídica en favor del gobernado.

CAPITULO CUARTO. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias que, conforme al artículo 29 de la Ley en cuestión, son:

- a).- El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;**
- b).- La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;**
- c).- La realización de la condición resolutoria;**
- d).- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos el acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;**
- e).- La revocación por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o**
- f).- La conclusión de su vigencia.**

Por lo que hace al inciso a), es conveniente recordar que el objeto, el motivo y el fin son algunos de los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo. Al cumplirse con su realización el acto administrativo queda extinguido.

El inciso b), alude a la falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto, por lo que si partimos de que la condición suspensiva es el acontecimiento futuro de realización incierta, del que depende que el acto administrativo produzca sus efectos, mientras dicha condición no se cumple el acto no podrá producir sus efectos y por ende se extinguirá.

El término suspensivo a diferencia de la condición, es aquél acontecimiento futuro de realización cierta, que difiere o aplaza los efectos del acto administrativo, hasta en tanto éste no se cumpla.

⁹³ *Ibidem* pág. 323..

Hay que agregar que de manera excepcional el acto administrativo puede estar sujeto a término o condición para que surta sus efectos. La falta de realización de éstos, puede provocar la extinción del acto cuyos efectos estaban supeditados al término o condición.

El inciso c), se refiere a la realización de la condición resolutoria, debido a que de su cumplimiento se deriva la extinción o cesación de los efectos del acto administrativo.

Realizada la condición resolutoria quedarán destruidos todos los efectos del acto. El acto administrativo produce todos sus efectos como si fuera puro y simple, en tanto la condición resolutoria no se cumpla. La incertidumbre que deriva de la realización de la condición influye únicamente sobre la estabilidad de los efectos del acto, que son susceptibles de desaparecer si ésta se cumple.

El inciso d), se refiere a la renuncia por parte del interesado, cuando los efectos del acto administrativo sean de su interés exclusivo y no se le cause perjuicio al interés público. Dicha renuncia constituye una manifestación unilateral de la voluntad del interesado, mediante la cual se desprende de los beneficios que contiene a su favor el acto administrativo, por lo que, de esta manera el acto no produce sus efectos y se extingue de una manera anormal.

En el Código Civil para el Distrito Federal, los artículos 6o. y 7o. señalan que sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público y no se perjudiquen los derechos de terceros. Tal renuncia no producirá efecto alguno si no se hace en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del derecho que se renuncia.

Tanto en la materia administrativa como en la civil se establece la figura de la renuncia, señalando como único límite a su pronunciación la no afectación al interés público y a los terceros.

La antepenúltima forma de extinción es la revocación que sobreviene por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público

La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por motivos de oportunidad e interés público. Procede respecto de actos que en su formación dejaron satisfechos todas las exigencias legales, es decir, perfectamente válidos. Se realiza a través de un nuevo acto que extingue al anterior y hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo. Existe tanto en derecho público como en privado. El principio general sobre el cual reposa la procedencia de la revocación de un acto administrativo es el de que la autoridad creadora del acto debe tener facultad para eliminarlo cuando en un momento posterior a su emanación se produce una divergencia o incompatibilidad entre el acto y el interés público.

La facultad de realizarla no puede quedar al arbitrio de la Administración, pues de ser así se atenta contra el principio fundamental de nuestro derecho público de que las autoridades sólo pueden actuar en virtud de facultades que la ley les atribuye. Dicho criterio es consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV, Materia Común, Pág. 65, que cita:

“AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2547/21.- Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A. 12 DE MAYO DE 1923. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 778/23.- Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 223/21. Carareo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.

Tomo XIV., pág. 555.- AMPARO EN REVISIÓN.- Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 2366/23.- Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Unanimidad de votos.

Pleno, tesis 293. Apéndice 1988, 2da. parte. pág.512.

La Suprema Corte ha sustentado también la siguiente tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 217-228, Parte tercera, segunda sala, página 53, Séptima época, establece:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.- Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal, la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto.”

REVISIÓN FISCAL 74/84. Birds Eyes de México, S.A. DE C.V. 18 DE MARZO DE 1987. 5 votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Volúmenes 127-132, pág.33.

AMPARO EN REVISIÓN 198/78. Francisco Ramos Córdova y otro. 29 de agosto de 1979. 5 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXXVI, Pág 992. AMPARO EN REVISIÓN 5971/45, Sec. 1a. Unión Nacional de Productores y Exportadores de Garbanzo, S. de R.L. 7 de noviembre de 1945. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXXVII, pág.6214. Solís García Enrique. 8 de septiembre de 1943. 4 votos.

Tomo LXXXI, pág. 2310. Carvajal de Barande María. 11 de febrero de 1942. Unanimidad de 4 votos.

NOTA:

Esta tesis también aparece en el informe de 1987, segunda parte, segunda sala, pág. 70.

Las características básicas de la revocación administrativa son:

1. Implica dejar sin efectos un acto válido;
2. Debe decidirla la autoridad competente;
3. Ha de estar prevista en la Ley;
4. Recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos, y
5. Obedece a una causa superveniente de interés general.

Si faltare una de estas notas fundamentales estaríamos ante una revocación viciada por irregularidad. Recalamos que el acto revocado debe ser perfecto y no haber

agotado sus consecuencias; el motivo que origina la revocación es de oportunidad y con miras al interés general; en ninguna circunstancia debe perjudicar derechos adquiridos.

Y como última causa de extinción de los actos administrativos tenemos a la conclusión de la vigencia de éstos, que deja sin efectos el derecho otorgado al particular y por ende su ejercicio, extinguiendo así al acto que le dio nacimiento.

4.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO PRIMERO.

4.1.- DISPOSICIONES GENERALES.

La finalidad que persigue el procedimiento administrativo es el de asegurar el mejor cumplimiento de sus disposiciones, garantizando los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

A través del procedimiento se busca dar certeza y seguridad jurídica a las relaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, tanto en el ámbito interno como con los particulares, lo que tiene como consecuencia una actuación unitaria, congruente y sistemática de dicha administración.

Se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procure, en la medida de lo posible, unificar las diversas normas procedimentales de un texto único aplicable a todos los actos de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de aquellas materias que requieran de un procedimiento específico, es decir, la unidad del procedimiento administrativo.

La actividad administrativa se integra por una serie de actos legales y congruentes. Por ello, es necesario que las formalidades en el procedimiento administrativo se precisen y uniformen para que exista un procedimiento que garantice la agilidad y la eficacia que requiere la administración pública moderna.

Las disposiciones de este Título, se aplicarán a los actos que desarrolle la Administración Pública del Distrito Federal frente a los particulares, cuando los actos jurídicos que inicien, integren o concluyan el procedimiento produzcan efectos en su esfera jurídica.

El incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento dará lugar a la responsabilidad del servidor público, en los términos de la Ley de Responsabilidades. (Arts. 30 y 31)

El Estatuto de gobierno del Distrito Federal, en su artículo 15 cita:

“Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo la de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de donde se señala que el término “Servidores Públicos” se utiliza por primera vez según el artículo 108, para definir “aquel sujeto que desempeña cargos de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal y en general, cualquier persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.”

La ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, en donde quedan incluidos dentro de ésta, todos los funcionarios y empleados (servidores públicos) que forman la estructura de organización de los órganos centrales federales y de los del Distrito Federal.

La responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, está prevista en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 46, que dice: “Incurren en Responsabilidad Administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.”.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades en forma más general, señala como obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad, actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se señalan cuáles son los actos que pueden dar lugar a la imposición de las sanciones por contravención a esas obligaciones. En síntesis las diversas fracciones se refieren a que el Servidor Público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos; abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos u otros favores, etc.

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 son: el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para la imposición de las sanciones, se otorga al presunto responsable el **derecho de audiencia**, conforme al procedimiento previsto por el artículo 64 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y si al final de dicho procedimiento administrativo se le impuso una sanción, el servidor público afectado tiene el derecho de interponer el recurso de revocación ante el propio titular de la Dependencia que le dictó la sanción y si se confirma la

resolución, el afectado tiene el derecho todavía de impugnarlo en la fase contenciosa-administrativa mediante juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El procedimiento administrativo en el Distrito Federal se podrá iniciar de oficio o a petición del interesado; las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad competente, se presumen ciertas salvo prueba en contrario, aún cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad. Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondiente, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados esta sujeta al principio de buena fe. (Art.32º)

Este precepto demuestra que el procedimiento administrativo se rige por el principio de buena fe, entendiéndose por ello, que las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados se encuentra apegada a la verdad, en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicarán las normas de acuerdo a este principio, manteniendo en todo momento sus facultades de control y verificación.

Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán:

- 1. Las sanciones administrativas correspondientes y,**
- 2. Las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad, de acuerdo a los ordenamientos jurídicos aplicables.**

El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 247, fracción I, señala que se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa, al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, faltare a la verdad.

La declaración falsa debe rendirse siendo la autoridad pública dependiente del Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones legales. Puede ser manifestada en forma oral o escrita y bajo protesta de decir la verdad.

El objeto jurídico de este delito es el interés de la colectividad social de que la fe pública no sea burlada al falsearse la verdad, ante un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 33 de la ley procedimental señala que las promociones deben ir firmadas por los interesados, requisito sin el cual se tendrán por no realizados. Cuando los promoventes no sepan o no puedan firmar, firmará otra persona en su nombre y los interesados estamparán su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.

La firma es un requisito esencial en los escritos que se presenten ante cualquier autoridad, en razón de que se equipara a una señal de autenticidad del documento.

Si la promoción no va firmada por la persona autorizada para hacerlo, está se tendrá por no presentada.

En materia de amparo, la firma es un requisito esencial. La jurisprudencia número 606, consultable en el Apéndice 1917-1918, Segunda Parte, Salas y Tesis, pág. 1042, cita:

“DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO.- Si el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia de parte agraviada, como lo dispone expresamente la fracción I, del artículo 107 Constitucional, no existiendo la firma en el escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente; es decir, no hay instancia de parte, consecuentemente los actos que se contienen en él no afectan los intereses jurídicos del que aparece como promovente, lo que genera el sobreseimiento del juicio.”

SÉPTIMA ÉPOCA, QUINTA PARTE:

VOLS. 145-1590, Pág. 25. A.D. 3036/80. Ricardo Torres Alcaraz.

Unanimidad de 4 votos.

VOLS. 151-156, Pág. 15. A.D. 2246/81. José Juan Alvarez García.

Unanimidad de 4 votos.

VOLS. 157-162, Pág.17.A.D. 7750/81. Banco Nacional de México, S.A.

Unanimidad de 4 votos.

VOLS. 181-186. A.D. 4467/82. Daniel Escobar Rodríguez. 5 votos

VOLS. 181-186. A.D. 5484/82. Asociación Nacional de Trabajadores de Estacionamientos Comerciales y Conexos, C.T.M. 5 votos.

Esta tesis apareció publicada con el número 70, en el Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, Pág.66.

Asimismo, en los procedimientos administrativos no procede la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en los términos de la misma. (Art. 34º)

Este artículo reproduce una prohibición que se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, donde se observa que en ningún trámite administrativo, se admitirá la gestión de negocios.⁹⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece la jurisprudencia número 895, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV, Materia Común, página 615, que cita:

“PERSONALIDAD. SU ESTUDIO PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO Y AUN OFICIOSAMENTE.- La personalidad es una cuestión que debe ser examinada en cualquier estado del juicio y aun officiosamente por ser la base fundamental del procedimiento.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

OCTAVA ÉPOCA:

AMPARO DIRECTO 312/90. Emilio Santos Trejo. 14 de junio de 1990. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 277/91. Federico García Correa y otro. 22 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.

⁹⁴ Acosta Romero Miguel, et., al., “Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . .” Pág. 326.

AMPARO DIRECTO 20/92. Efraín Acevedo Salazar. 23 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 216/93. Víctor Manuel Medrano Rodríguez. 10 de agosto de 1993. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 1107/93. Gobierno del Estado de México. 3 de mayo de 1994. Unanimidad de votos.

Tesis II. 3o. J/73. Gaceta número 79, pág.41; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV- Julio, Primera Parte, pág. 337.

El artículo 34 se relaciona a su vez con los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Ley respectiva, ya que tales artículos se refieren básicamente a la representación de las personas físicas y jurídicas dentro del procedimiento administrativo.

En los procedimientos y trámites respectivos, la administración pública del Distrito Federal, no podrá exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente establecidos en los ordenamientos jurídicos aplicables y en el Manual (de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal).

En el caso de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, el trámite se realiza mediante un aviso por escrito, que contendrá la manifestación del interesado, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que las condiciones en que se otorgó originalmente la licencia, autorización o permiso de que se trate, no han variado debiendo acompañar una copia simple de la misma, dentro de los quince días hábiles previos a la conclusión de su vigencia, sin perjuicio del pago de derechos que la revalidación origine y de las facultades de verificación de las autoridades competentes. Este procedimiento para revalidación no será aplicable a las concesiones.

Los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades. Así mismo, se les podrá expedir a su costa; y siempre que así lo soliciten, copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes, previo pago de los derechos que correspondan.

Sólo podrá negarse la información o el acceso a los expedientes, cuando se involucren cuestiones relativas a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por el secreto industrial, comercial o por disposición legal; o porque el solicitante no sea el titular o causahabiente, o no acredite su interés legítimo en el procedimiento administrativo. (Art. 35º)

Los Maestros Acosta, Herrán y Venegas, señalan que de este artículo se desprende, a contrario sensu, que los interesados en cada una de sus actuaciones deberán cumplir con las formalidades y requisitos establecidos no sólo en los ordenamientos jurídicos respectivos, sino también los contemplados en un Manual (de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal). Dicho Manual, de acuerdo a la fracción XVIII del artículo segundo de la LPADF, contendrá las características de diversos trámites y procedimientos, conforme a los requisitos y plazos que establecen las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, se alude a él en diversos artículos de la propia ley: 2o, fracción XVIII, 35, 44, fracción VI, 57, 89, 90 y 4o. transitorio. La pregunta en cuestión sería: ¿obliga este Manual a los particulares? La respuesta es no.

Por otra parte, el hecho de que los interesados puedan consultar los expedientes y solicitar que se les expidan copias y certificaciones a su costa, es una ventaja que trae consigo el que puedan preparar mejor su defensa los particulares. Podrá negarse la información o el acceso a los expedientes, cuando se involucren cuestiones relativas a la defensa y seguridad nacional, o esté protegida dicha información por el secreto industrial o comercial, pero las primeras dos restricciones no es materia de esta ley, y respecto al secreto industrial o comercial es muy amplio, y difícilmente podrá regularse por esta ley. Además es materia mercantil el secreto comercial y por lo tanto federal y no es aplicable LPADF por ser local.⁹⁵

⁹⁵ *Ibíd*em pág 328.

Este precepto, se apega a los lineamientos establecidos por el Principio de Publicidad, por lo que, todo interesado tendrá acceso de manera oportuna y eficaz, tanto al procedimiento administrativo como a los expedientes, garantizándose con ello la publicidad de los actos de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, se prevén como límites a este principio, aquellos casos señalados anteriormente, por tratarse de circunstancias que afectan al orden público.

El interés legítimo es el derecho de los particulares que vinculados con el interés público y protegido por el orden jurídico, les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, debiendo ante todo estar acreditado. Si una persona acredita dicho interés, podrá entonces actuar como parte dentro del procedimiento administrativo, así como también impugnar las resoluciones que le sean adversas.

La jurisprudencia número 857, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV, Materia Común, pág. 190, dispone:

“INTERÉS JURÍDICO. PARTES EN UN PROCEDIMIENTO. Basta con que una persona intervenga como parte en un procedimiento, para estimar que tiene interés jurídico para impugnar las resoluciones que le sean adversas.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

OCTAVA ÉPOCA:

AMPARO DIRECTO 512/92. General Tire de México, S.A. de C.V. 12 de mayo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 312/92. Galadón, S.A. de C.V. 14 de mayo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 802/92. Ingenieros, Licenciados, Contadores y Oficinistas Profesionales S.C. 20 de mayo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 892/92. Materiales Plásticos, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 1222/92. Termoplásticos de México, S.A. de C.V. 10 de junio de 1992. Unanimidad de votos.

Tesis I. 2o AJ/36. Gaceta número 68, pág 37; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII- Agosto, pág.200.

Las actuaciones se verifican en las oficinas de las dependencias o entidades competentes. En el caso de que la naturaleza de la diligencia así lo requiera; y sea necesario o conveniente para agilizar el procedimiento, el desahogo de la diligencia podrá trasladarse a otro sitio, previa constancia debidamente fundada y motivada. (Art. 36°)

El hecho de poder trasladar el desahogo de una diligencia a otro sitio, obedece al principio de agilidad que impera en todo procedimiento administrativo, ya que se establecen todo tipo de facilidades para el desarrollo de la actuación administrativa, respetando ante todo la seguridad jurídica de los gobernados.

Las actuaciones, recursos o informes que realicen las dependencias, entidades o los interesados, se redactarán en español. Los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse de su respectiva traducción al español y, en su caso, cuando así lo requiera de **certificación**. Las fechas y cantidades se escribirán con letra. (Art.37°)

El artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cita:

...“ Las actuaciones judiciales y promociones se deben escribirse en lengua española. Lo que se presente escrito en idioma extranjero se acompañará de la correspondiente traducción al castellano. Las fechas y cantidades se escribirán con letra.”

Es un acierto del legislador, el hecho de que prevea que las actuaciones, recursos o informes que lleven a cabo las dependencias, entidades o los interesados se redacten en el idioma español.

Asimismo, los incidentes que surjan dentro del procedimiento administrativo, se tramitarán de acuerdo a lo establecido por esta Ley. (Art.38º)

El artículo 2o, fracción XI, de la misma, define como INCIDENTE: “a todas aquellas cuestiones que surgen dentro del procedimiento administrativo, que no se refieren al negocio o asunto principal, sino a la validez del proceso en sí mismo.”

En el capítulo sexto, los artículos 85 y 86, regulan lo referente a los incidentes.

Las obligaciones que tiene la Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, vienen enunciadas en su artículo 39º y son las siguientes:

a).- Solicitar la comparecencia de los particulares, cuando así esté previsto en los ordenamientos jurídicos aplicables, previa citación en la que se harán constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.

b).- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos por esta Ley o en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

c).- Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés legítimo; y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.

d).- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, el ingreso de los mismos.

e).- Admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar la resolución.

f).- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento; o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando.

g).- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones jurídicas aplicables impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h).- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en esta u otras leyes.

i).- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

j).- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones les formulen, en caso contrario, operará la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente Ley, según proceda; y

k).- Dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo emitirla dentro del plazo fijado por esta Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Estas obligaciones de la administración pública, tienen por objeto, tratar con respeto a los particulares, facilitándoles el ejercicio de sus derechos. El Estado mexicano ha introducido el principio de la administración reglada, que consiste en la sujeción de la administración a la ley. Este principio descansa en la circunstancia de que la ley establece prescripciones generales que excluyen la posibilidad de arbitrariedades por parte de las autoridades administrativas.

CAPITULO SEGUNDO

4.2.- DE LOS INTERESADOS.

En el procedimiento administrativo los interesados podrán actuar por sí mismos, por representante o apoderado. (Art. 40°)

Por interesado se entiende en materia procedimental administrativa al particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por “ostentar” un derecho legalmente tutelado. (Véase art. 2o., fracción XII de la LPADF)

La representación de las personas morales ante la Administración Pública del Distrito Federal, debe acreditarse mediante instrumento público. En el caso de las personas físicas, dicha representación podrá acreditarse también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público, o bien, por declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente. Sin embargo, el interesado o su representante legal podrán autorizar a la persona o personas que estimen pertinentes para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, así como para realizar los trámites y gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo. Dicha autorización faculta al autorizado para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos. (Arts 41° y 42°)

Por último, cuando en un procedimiento existan varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común, que al efecto haya sido designado; y en su defecto, con el que figure en primer término. (Art. 43°)

CAPITULO TERCERO

4.3.- DEL PROCEDIMIENTO Y SUS FORMALIDADES.

En este capítulo se establecen los requisitos de las promociones y las formalidades mínimas que deben observarse dentro del procedimiento administrativo del Distrito Federal. Se pretende eliminar diligencias innecesarias con la finalidad de no restarle agilidad y expeditéz al procedimiento.

Las promociones deben hacerse por escrito. Si la norma aplicable no señala los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con lo siguiente:

- I.- La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige;
- II.-El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;
- III.-El domicilio para recibir notificaciones;
- IV.-La petición que se formula;
- V.- La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;
- VI.-Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y
- VII.- El lugar, fecha y firma del interesado o representante legal. (Art. 44°)

Si el escrito inicial no contiene los requisitos o no se acompaña de los documentos previstos en el artículo anterior, la autoridad prevendrá por escrito y por una sola vez al

interesado o representante legal, según sea el caso, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha prevención subsane la falta. En el supuesto de que en el término señalado no se subsane la irregularidad, la autoridad resolverá que no se tiene por presentada la solicitud. Si la promoción no es firmada se estará a lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley. Contra el desechamiento o la negativa de dar trámite a las solicitudes o promociones, procederá el recurso de inconformidad. (Art.45º)

Acosta, Herrán y Venegas, consideran que cuando el escrito inicial de petición no contenga los requisitos a que se refiere el artículo 44, la autoridad prevendrá por escrito para que sean subsanados, de no ser así se tendrá por no presentada su solicitud. Contra la decisión de tener por no presentada o por no interpuesta la solicitud, aparentemente no procede recurso alguno. Sin embargo, contra la resolución de desechamiento o la negativa de dar trámite a la solicitud o promoción, procede el recurso de inconformidad. Agregan que existe un problema de interpretación que se suscita de la lectura de los artículos 33, 44 y 45, este último en su penúltimo párrafo prevé que si la promoción no es firmada se estará a lo dispuesto por el artículo 33 de la ley, el cual dice que toda promoción debe ir firmada por el interesado, requisito sin el cual se tendrá por no realizada. Empero la segunda parte, del precepto citado, advierte que cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital. De lo expuesto, se concluye, que la ley hace la distinción entre promoción y escrito inicial. Por todo ello se infiere, que de acuerdo al preámbulo del artículo 45, la autoridad podrá requerir al promovente cuando en su escrito inicial omita alguno de los requisitos del artículo 44, incluyendo la falta de firma, porque donde la ley no distingue el intérprete no debe distinguir y, que de no satisfacerla, se tendrá por no presentado. En este caso, también se plantea la duda de que ¿si el interesado no sabe firmar, se le aplica la segunda parte del contenido del artículo 33? En cambio, si se trata de una promoción, dentro del procedimiento, la falta de firma en tal promoción, genera la aplicación del

contenido del artículo 33, el cual en su primera parte establece la sanción de tener por no realizada, toda promoción que carezca de firma; pero en su segunda parte, establece un procedimiento para el caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, mediante el cual firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esa circunstancia en el propio escrito, de lo cual se deduce que la autoridad no puede saber a priori si el promovente no firmó por negligencia o porque no sabe firmar; en consecuencia, en todos los casos, y debido a la manera tan contradictoria en que están redactados los artículos involucrados, 33, 44 y 45, la autoridad deberá requerir al promovente, tanto en el caso de los escritos iniciales como en las simples promociones, cuando no estén firmadas por el interesado.⁹⁶

Las promociones deben presentarse en las unidades receptoras autorizadas para tales efectos por la dependencia o entidad; las subsecuentes promociones dentro del procedimiento administrativo podrán presentarse en las oficinas de correos, salvo en el caso de los escritos iniciales los cuales se presentan en las oficinas administrativas correspondientes. Cuando un escrito es presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano debe rechazar la promoción de plano, indicando al promovente en dónde debe presentarla. (Arts. 46° y 47°)

El Maestro Eduardo Pallares cita en su libro “Derecho Procesal Civil”, que la competencia es: “el conjunto de normas que determinan, tanto el poder-deber que se atribuye a los tribunales en la forma dicha, como las relativas al derecho y al deber de las partes de someterse y acudir al competente.”⁹⁷

Subjetivamente la competencia es el poder-deber atribuido a determinadas autoridades para conocer de determinados procedimientos, tramitarlos y resolverlos. Esto en lo relativo a las autoridades que gozan de competencia; en lo que respecta a las partes sometidas a

⁹⁶ *Ibidem* Págs. 330, 331 y 332..

⁹⁷ Pallares Eduardo. “Derecho Procesal Civil”. Primera edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 287. México 1978.

ellas, la competencia es el deber y el derecho de recibir justicia precisamente de un órgano específicamente establecido y no de otro alguno. Dentro de la administración, el gobernado tiene el derecho de presentar su petición, no ante cualquier autoridad, sino ante la que conforme a la ley, es la competente.

Los escritos que la Administración Pública del Distrito Federal, reciba por vía de correo certificado con acuse de recibo, se considerarán presentados en la fecha que los ingrese la autoridad competente. En caso de que se hubiese dirigido a un órgano incompetente, se tendrá por no presentada la promoción, debiendo devolverla al particular señalándole la autoridad competente a la que deba dirigirla. (Art.48°)

En este caso, me pregunto ¿Porqué no se consideran recibidos tales escritos en la fecha en que se recibió por correo certificado?

El artículo 49° establece que en ningún caso se podrán rechazar los escritos que se presenten en las unidades de recepción de las autoridades competentes. Cuando la autoridad competente considere que la solicitud o escrito inicial, no reúne todos los requisitos previstos por esta Ley, prevendrá al interesado para que los subsane en los términos de su artículo 45. Es causa de responsabilidad administrativa para la autoridad competente, la negativa a recibir las promociones de los particulares.

Acosta, Herran y Venegas, señalan que el incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento da lugar a la responsabilidad del servidor público, en los términos de la Ley de Responsabilidades. Sin embargo, ésta no se puede hacer valer conforme a esta ley, porque su disposición expresa del artículo primero, excluye de su aplicación, las actuaciones de la

Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos.⁹⁸

No es materia de esta ley el fincar responsabilidades administrativas a la autoridad competente, por su negativa a recibir las promociones de los particulares.

Así también, las dependencias o entidades ante las cuales se substancien procedimientos administrativos, establecerán un sistema de identificación de los expedientes, que comprenda, los datos relativos al número progresivo, al año y la clave de la materia que corresponda, mismos que serán registrados en un Libro de Gobierno que resguardará la autoridad para el adecuado control de los asuntos. Así mismo, se deberá guardar las constancias de notificación de los asuntos, los acuses de recibo y todos los documentos necesarios para acreditar la realización de las diligencias. (Art. 50°)

Agrego que este artículo recoge principios de inveteradas costumbres y usos administrativos.

En el despacho de los expedientes se debe observar el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza; dicho orden únicamente podrá modificarse cuando exista causa de orden público debidamente fundada y motivada de la que quede constancia en el expediente. El incumplimiento de esta disposición es causa de responsabilidad para el servidor público que conozca del procedimiento. (Art. 51°)

Ya se dijo anteriormente, que el incumplimiento por parte de la autoridad de sus obligaciones no es materia de esta ley.

Una vez iniciado el procedimiento, la autoridad competente podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en esta Ley o en otras disposiciones jurídicas aplicables con el

⁹⁸ Acosta Romero Miguel, et., al., "Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . ." Pág. 333 y 334.

fin de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello. (Art. 52º)

Fix Zamudio señala que los elementos comunes en las medidas provisionales son:

- “1.- Su instrumentalidad o accesoriedad, en cuanto que tales medidas no constituyen un fin en sí mismas, sino que nacen al servicio de un proceso principal, sólo duran hasta la conclusión de éste.
- 2.- Su sumariedad o celeridad, por su misma finalidad, deben tramitarse y dictarse en plazos muy breves.
- 3.- Su flexibilidad, en razón de que pueden modificarse cuando varíen las circunstancias sobre las que se apoya, y
- 4.- Su provisoriedad, en cuanto que tales medidas decretadas antes o durante el proceso principal, sólo duran hasta la terminación de éste.”⁹⁹

Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procede recurso alguno. (Art. 53º)

La doctrina procesalista ha dividido a la acumulación en: de acciones y de autos. La primera existe cuando en una sola demanda se ejercen dos o más acciones, procede según el artículo 31º del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: “Cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y provengan de una misma causa”. En realidad, lo que se acumula en este supuesto no son las acciones sino las pretensiones.

La acumulación de autos es la reunión de varios procedimientos con objeto de resolver en una sola sentencia las pretensiones formuladas en los mismos. Mediante esta acumulación dos o más procedimientos de la misma clase, iniciados separadamente y pendientes (no

⁹⁹ Fix Zamudio Héctor. “Algunas reflexiones sobre la suspensión de los actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.” Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Número 2. Pág. 20 Julio de 1973.

conclusos para resolverse), se pueden reunir, a causa de cierta conexión entre sus objetos para ser sustanciado en un sólo procedimiento y decididos en una única resolución.

Asimismo, en las promociones, actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo se podrán utilizar las formas impresas autorizadas previamente y publicadas en los términos de esta Ley, las cuáles se distribuirán gratuitamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. (Art.54º)

Acosta, Herrán y Venegas, consideran que resulta admirable que el legislador haya previsto una disposición favorable al particular, como lo es el hecho de que se distribuyan gratuitamente por las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, las formas impresas para las promociones.¹⁰⁰

Conforme al artículo 55º, cuando así lo establezcan las disposiciones normativas aplicables o se considere conveniente, la autoridad que conozca del procedimiento administrativo solicitará a las dependencias o entidades respectivas los informes u opiniones necesarias para resolver el asunto, citándose el precepto normativo que así lo establezca o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos. Dichos informes podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes para la dependencia o entidad que los solicitó y deben incorporarse al expediente. A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de siete días hábiles, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido dicho plazo, no se recibe el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

¹⁰⁰ Acosta Romero Miguel, et., al., "Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . ." Pág. 335.

Este supuesto no debe confundirse con el silencio administrativo o la afirmativa ficta, ya que ambas figuras se refieren a peticiones que el particular realiza a la autoridad, y en este caso, es una autoridad la que solicita informes u opiniones a otra autoridad.

El instructor del expediente administrativo, acordará la apertura de un período de pruebas, en los siguientes supuestos:

- I.- Cuando la naturaleza del asunto así lo exija y lo establezcan las leyes correspondientes; o
- II.- Cuando la autoridad competente que esté conociendo de la tramitación de un procedimiento, no tenga por ciertos los hechos señalados por los interesados, siempre que se apoye en circunstancias debidamente fundadas y motivadas.

Además en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad; y las que sean contrarias a la moral, al derecho o a las buenas costumbres. Contra el desechamiento de pruebas no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que esta circunstancia pueda alegarse al impugnarse la resolución administrativa. Las pruebas supervenientes podrán ofrecerse hasta antes de que se dicte resolución en el procedimiento administrativo.

Acosta, Herrán y Venegas consideran que este artículo faculta al funcionario instructor del procedimiento administrativo a acordar la apertura de un período de pruebas, sólo en tres supuestos:

- a).- Cuando la naturaleza del asunto así lo exija;
- b).- Cuando así lo establezcan las leyes respectivas, y
- c).- Cuando no tenga por ciertos los hechos señalados por los interesados.

Sin embargo, este precepto nada dice en cuanto al derecho constitucional que tiene el particular de que se le admitan las pruebas pertinentes al caso, con su consecuente desahogo,

independientemente de que la naturaleza del asunto así lo exija; por lo cual, se deja en estado de indefensión al particular, lo que se traduce en una violación a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.¹⁰¹

El Maestro Dorantes Tamayo, asegura que la prueba es el medio idóneo para demostrar la verdad o falsedad de una proposición o la existencia o inexistencia de un hecho, o excepcionalmente de un derecho. En principio, sólo los hechos son objeto de prueba; y excepcionalmente, el derecho. Agrega que aún así hay ciertos hechos que no necesitan ser probados, como:

- “a). Los no controvertidos.
- b).- Los que no tienen ninguna relación con el asunto.
- c).- Los hechos notorios, aunque la notoriedad cambie con el tiempo y el espacio.
- d).- Los presumidos legalmente: aquél en cuyo favor se encuentra establecida la presunción, sólo necesita probar el hecho en que esta se basa.
- e).- Los hechos imposibles, o sea, aquellos que son incompatibles con una ley de la naturaleza o una norma jurídica.”¹⁰²

En cuanto al derecho, éste , en principio, no necesita ser probado, teniendo en cuenta al adagio latino que dice: *iura novit curia*, el juez conoce el derecho (o se supone que lo debe conocer). El Juez debe conocer el derecho, en todo caso sólo está obligado a conocer el derecho legislado y nacional y respecto de este último, sólo el que aplica con motivo de sus funciones.¹⁰³ Los medios de prueba son los elementos que pueden producir convicción en el ánimo del juzgador, acerca de los hechos controvertidos o dudosos.¹⁰⁴ En general el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece los siguientes medios de prueba: confesional, testimonial, pericial,

¹⁰¹ Ibidem pág. 336.

¹⁰² Dorantes Tamayo Luis A.. “Elementos de Teoría General del Proceso”. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 307. México 1990.

¹⁰³ Ibidem pág. 308.

¹⁰⁴ Cfr. art. 289 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

documental, instrumental científica, inspección o reconocimiento judicial y la presuncional, aunque algunos consideran que ésta última no es medio de prueba.

I.- La confesión es el reconocimiento libre que hace una parte capaz de obligarse, de ser ciertos los hechos propios que le perjudican, susceptibles de producir consecuencias jurídicas.

II.- La testimonial que se realiza por medio de testigos. Es la declaración procesal de un tercero, ajeno a la controversia, acerca de los hechos que le conciernen.

III.- La pericial que procede cuando son necesarios conocimientos muy especiales en alguna ciencia, arte u oficio. Es el medio de prueba practicado por peritos.

IV.- La documental. El documento es la representación objetiva de un hecho, se distingue entre documentos materiales, cuando esa representación, no se hace a través de la escritura como sucede con las fotografías y documentos literales que cumplen su función representativa por medio de la escritura.

Los documentos literales se clasifican en:

- a).- Documentos públicos y privados.
- b).- Documentos notariales.
- c).- Documentos administrativos.
- d).- Constancias registrales.

V.- La instrumental científica que comprende los instrumentos que sirven para conservar la memoria de hechos trascendentes para el proceso, a través de procedimientos mecánicos o físicos.

VI.- La de inspección o reconocimiento judicial que es el examen realizado por el órgano jurisdiccional, en personas u objetos relacionados con la controversia.

VII.- La presuncional que es la consecuencia que la ley o el Juez deducen de un hecho conocido, para averiguar la verdad de otro desconocido. Se clasifica en:

1. LEGALES.- Cuando la consecuencia es establecida por la ley. Pueden ser *juris tantum* y *juris et de jure*.

2. HUMANAS.- Cuando el propio Juez deduce

la consecuencia de un hecho probado.¹⁰⁵

El artículo 57° de la Ley, establece que con el escrito inicial se deben ofrecer las pruebas, siempre que la naturaleza del asunto así lo exija y lo prescriban las normas; y cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no esté detallado de manera expresa el proceso legal, se seguirá entonces el procedimiento establecido por la misma.

Asimismo, la autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes al ofrecimiento de las pruebas señalando el día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, misma que se verificará dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo que admita las pruebas. Sólo en caso de que se requiera la opinión de otra dependencia o entidad, la audiencia podrá fijarse en un plazo no mayor al señalado, que no podrá exceder, en todo caso, de veinte días hábiles. La audiencia tiene por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de sus representantes o personas autorizadas. Concluida la misma, comparezcan o no los interesados, la autoridad emitirá la resolución del asunto; dentro del término de cinco días hábiles.

Una de las fases más importantes dentro del procedimiento administrativo es la probatoria, que esta constituida por una serie de actos procesales, que son:

- a).- El ofrecimiento o proposición de las pruebas;
- b).- La admisión o el rechazo, por parte del juzgador de los medios ofrecidos como prueba;
- c).- La preparación de las pruebas admitidas, y
- d).- El desahogo de las mismas.

¹⁰⁵ Dorantes Tamayo Luis A. "Elementos de Teoría General del Proceso". Editorial Porrúa S.A. Tercera Edición.

La valoración de las pruebas se hace al momento de dictar la resolución que al efecto proceda.

Los alegatos deben contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlos. En los alegatos se intenta demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados, y en su opinión, probados.

Acosta, Herrán y Venegas, señalan que aunque las normas aplicables, no prescriban que deberán ofrecerse y aportarse pruebas, reiteramos aquí, que éste es un derecho constitucional que tiene el particular que no puede proscribir una ley secundaria. En este artículo se prevé la celebración de una audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos. Pero contiene una irregularidad, porque se dice que ésta se verificará dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo en el que se “admitan” las pruebas, y más adelante, como es de suponerse, aclara que la audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas. En otras palabras, si ya se admitieron las pruebas, entonces ¿la audiencia sólo tendrá por objeto el desahogo de ellas? Lo correcto debe ser: “La autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un período de ofrecimiento y aportación de las pruebas, señalando día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se notifiquen el acuerdo en el que se tengan por presentadas y recibidas las pruebas.”¹⁰⁶

Respecto al debido proceso legal del que habla este artículo 57 de manera incoherente, se considera que esa terminología norteamericana, no equivale a las formalidades

esenciales del procedimiento mexicano, porque éstas no se aplican en razón a la justicia, a la oportunidad, a la equidad o conveniencia. El hecho de que las autoridades mexicanas cumplan y observen las formalidades esenciales del procedimiento, no significa que en realidad sean justas, porque ajustarse a la ley es una cosa y ser equitativos otra muy diferente. No es posible cuestionar si el proceso de la ley es efectivamente el debido, ni tampoco, en nuestro sistema jurídico es posible juzgar la ley aplicable, sino sólo es posible cuestionar la constitucionalidad de la ley aplicada.

Por último, en el caso de que la autoridad administrativa no tenga por ciertos los hechos afirmados por los interesados, acordará, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un período probatorio de cinco días hábiles, notificando al interesado dicho acuerdo. La autoridad competente certificará el período de ofrecimiento de pruebas, realizando el cómputo correspondiente. En el caso de que no se ofrecieran pruebas, la autoridad lo hará constar y resolverá el asunto con los elementos que existan en el expediente. Si el interesado ofrece pruebas para corroborar los hechos que argumenta, la autoridad acordará y resolverá en los términos que establece su artículo 57°. En caso de que no se ofrecieran pruebas, la autoridad resolverá con los elementos que obren en el expediente.

Además el servidor público ante quien se tramite el procedimiento administrativo tendrá la responsabilidad de mantener el buen orden en las oficinas públicas y de exigir que se guarde el debido respeto por parte de las personas que, por cualquier motivo, se encuentren dentro de la misma, contando con las facultades suficientes para imponer alguna de las siguientes medidas de apremio:

- I.- Conminar a que se guarde el debido orden y respeto;
- II.- Ordenar a quienes no guarden el debido orden y respeto, desalojar la oficina; o
- III.-Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Esta disposición contempla la figura de las correcciones disciplinarias, que están previstas en otras leyes adjetivas, que se aplican en caso de que no se le guarde respeto a las autoridades, por parte de los interesados o litigantes.

CAPITULO CUARTO

4.4.- DE LOS IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES.

En este capítulo, se precisan las causas de los impedimentos, excusas y recusaciones; así como el procedimiento para que el servidor público que tenga algún impedimento se abstenga de intervenir en el procedimiento de que se trate, y también, comprende el trámite para la substanciación de la recusación.

El artículo 60º de la ley, señala que todo servidor público esta impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo en los siguientes supuestos:

- I.- Si tiene un interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél;
- II.- Si es administrador o accionista de la sociedad o persona moral interesada en el procedimiento administrativo;
- III.- Si tiene un litigio de cualquier naturaleza contra los interesados, sin haber transcurrido un año de haberse resuelto;
- IV.- Si tiene un interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;
- V.- Si tuviera parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, con los administradores o accionistas de la sociedades o personas morales interesadas o con los asesores, representantes o personas que intervengan en el procedimiento.

VI.- Si tiene amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en la fracción anterior;

VII.- Si interviene como perito o como testigo en el procedimiento administrativo;

VIII.- Si tiene alguna relación, de cualquier naturaleza con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto;

IX.- Si es tutor o curador de alguno de los interesados, o no han transcurrido tres años de haber ejercido dicho encargo; o

X.- Por cualquier otra causa prevista en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Esta disposición contempla los impedimentos que tiene todo servidor público para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo.

Los impedimentos son ciertos hechos o circunstancias que cuando se presentan hacen suponer que la autoridad impedida no va a actuar en el asunto del que está conociendo, con la debida imparcialidad y justicia con que debe hacerlo.

Los servidores públicos están sometidos al imperio de la ley y el derecho; por lo que, en el ejercicio de sus funciones deben actuar con desinterés objetivo respecto de los asuntos que se les plantean y han de ser imparciales e independientes.

El servidor público que se encuentre en alguno de los supuestos que señala el artículo anterior se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior jerárquico, quién resolverá lo conducente dentro del término de tres días hábiles. En el caso de que se declarará improcedente la excusa planteada, el superior jerárquico devolverá el expediente para que el servidor público continúe conociendo del mismo.

Además, tratándose de excusas procedentes, la resolución que la declare deberá contener el nombre del servidor público que deberá conocer del asunto, quien habrá de tener la misma jerarquía del servidor público impedido. Si no existiera servidor público de igual jerarquía al impedido, el superior jerárquico conocerá directamente del asunto. (Arts. 61º y 62º)

La excusa es el acto procesal por medio del cual la autoridad impedida se inhibe, de oficio, de conocer o seguir conociendo de un procedimiento, cuando hay una causa legal para ello, expresando concretamente cuál es la causa en la que funda su excusa.

Cuando el superior jerárquico tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguno de los supuestos que establece el artículo 60 de esta Ley, ordenará que éste se abstenga de intervenir en el procedimiento.

Todo lo anterior es con el fin de respetar el Principio de Imparcialidad que opera dentro del procedimiento administrativo, ya que su propósito es que los servidores públicos ejerzan sus funciones de modo imparcial, es decir, sin influencias afectivas o intereses personales que atenten contra el espíritu de la normatividad administrativa, propiciando una aplicación selectiva y discrecional de la Ley.

La Administración Pública debe evitar afectar la esfera jurídica del gobernado mediante la aplicación de criterios carentes de imparcialidad e independencia.

Si el servidor público no se abstiene de intervenir en el asunto, a pesar de encontrarse en alguno de los supuestos que establece el artículo 60 de esta ley, el interesado debe promover la recusación durante cualquier etapa del procedimiento administrativo hasta antes de que se dicte la resolución, salvo que hasta ese momento tuviere conocimiento de algún impedimento, situación en la cual, se tramitará esta recusación a través del Recurso de Inconformidad previsto por esta Ley. (Art. 64º)

La recusación es un acto procesal por medio del cual el interesado en el procedimiento administrativo pide que el servidor público se inhiba de seguir conociendo del asunto, cuando existe el impedimento legal para ello.

La recusación tiene los siguientes requisitos:

- A).- Una causa legal (impedimento)
- B).- Un servidor público impedido que no se haya excusado, ya que de otra manera, no habría interés en recusar.
- C).- Que se interponga la recusación en el período establecido por la ley.¹⁰⁷

La recusación debe plantearse por escrito ante el superior jerárquico del servidor público que se recuse. En este escrito se mencionarán la causa o causas en que se funde el impedimento debiéndose ofrecer en el mismo los medios probatorios pertinentes. Se admitirán toda clase de pruebas, salvo la confesional a cargo de la autoridad y las que sean contrarias a la moral, el derecho o las buenas costumbres. Al día hábil siguiente de la presentación del escrito, el servidor público que se recusa será notificado para que, pueda manifestar lo que a su derecho convenga en un término de dos días hábiles (garantía de audiencia) transcurrido este término haya o no producido el servidor público su informe, se señalará un plazo no mayor de cinco días hábiles para la realización de la audiencia de desahogo de pruebas y recepción de alegatos. El superior jerárquico deberá resolver al término de la audiencia o más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes. (Art. 65º)

Además, en el caso de que la recusación sea procedente, en la resolución se señalará la autoridad que deba sustituir a la recusada en el conocimiento y substanciación del procedimiento. Si se declarará improcedente o no probada la causa de recusación que se hubiere alegado, el recusante no podrá volver a hacer valer alguna otra causa de recusación en ese procedimiento salvo que :

- A).- Dicha causa sea superveniente, y
- B).- Cuando haya cambio de servidor público, en cuyo caso podrá hacer valer la causal de impedimento respecto a éste. (Art. 66º y 67º)

La intervención del servidor público cuando concurra cualquiera de los impedimentos que se han visto, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, cuando éstos beneficien al particular, pero en todo caso dará lugar a la responsabilidad administrativa, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Si conoce de un asunto un servidor público que legalmente se encuentra impedido para hacerlo y no se excusa de su conocimiento, el acto administrativo que al efecto se dicte no será invalidado siempre y cuando beneficie al particular, independientemente de la responsabilidad administrativa en que incurra. (Art.68º)

En el caso de que se esté conociendo de algún impedimento, los términos con que cuenta la dependencia o entidad para emitir su resolución, en cuanto al principal, se suspenderán hasta en tanto se dicte la interlocutoria correspondiente.

Conforme a lo anterior, es importante decir que estamos en presencia de un Incidente de previo y especial pronunciamiento, debido a que el trámite principal será suspendido hasta en tanto se resuelva la cuestión incidental a través de la sentencia interlocutoria que al efecto se dicte. Dicha sentencia contendrá lo relativo a la procedencia o improcedencia del impedimento.

El artículo 69 se relaciona a su vez, con el artículo 85 de la citada ley que establece:

“Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, salvo los impedimentos que se tramitarán conforme a lo dispuesto por esta Ley.”

¹⁰⁷ Dorantes Tamayo Luis A. “Elementos de Teoría General del Proceso”. Editorial Porrúa. S.A. Tercera Edición. Pág.171. México 1990.

Por último contra las resoluciones pronunciadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no procede recurso alguno. (Art. 70º)

CAPITULO QUINTO

4.5.- DE LOS TÉRMINOS Y NOTIFICACIONES.

Las actuaciones y diligencias previstas en el procedimiento administrativo, se practicarán en días y horas hábiles.

Se considerarán días inhábiles: los sábados, domingos, 1o de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1o. de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquéllos en que se suspendán las labores los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia o entidad respectiva, que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. (Art. 71º)

Apegado al principio de oficialidad, del que es claro exponente, en primer lugar, el mandato de que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, y, además, la obligación que sobre aquélla pesa de desarrollar, también de oficio, los actos de instrucción que comprenden entre otras cosas, las actuaciones relativas a la audiencia del interesado, a través de un sistema eficaz de notificaciones.

Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectúan conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal previamente establezca y publique para su conocimiento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, siempre y cuando sea continúa.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 13 señala:

“La práctica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en

horas inhábiles sin afectar su validez. Tratándose de la verificación de bienes y mercancías en transporte, se considerarán hábiles todos los días del año y las 24 horas del día.

Las autoridades fiscales para la práctica de visitas domiciliarias, del procedimiento administrativo de ejecución, de notificaciones y de embargos precautorios, podrán habilitar los días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o de bienes del particular.”

En materia fiscal, se permite la habilitación de días y horas inhábiles para continuar con las diligencias correspondientes, sin que esto afecte para nada su validez.

Los plazos establecidos por períodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año del calendario que corresponda, respectivamente; cuando no existe el mismo número de días en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario. Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Asimismo, los términos se contarán por días hábiles, salvo disposición en contrario. Empezarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones respectivas y serán improrrogables. (Arts. 73º y 74º)

Sobre éstos dos artículos, es importante preguntarnos ¿Qué diferencia habría entre el término y el plazo? Generalmente se denomina término o plazo a la determinación del momento en que el acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos.

Sin embargo, en puridad de conceptos, cabe distinguir el término (que es cuando se señala un momento temporal concreto, verbigracia, el día primero de octubre) y el plazo

(que existe cuando se señala un conjunto de momentos temporales sucesivos, verbigracia, un mes, una año, etc).

A diferencia de la condición, que presupone siempre una incertidumbre en torno a su producción (*incertus an*), los términos y los plazos son siempre ciertos en cuanto a su llegada.

Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, señalan que el plazo es un lapso, un período en el que debe realizarse la conducta ordenada por la ley o por el órgano de juzgamiento, mientras que el término es la llegada de una fecha fija, en la que se puede cumplir con lo mandado, es el vencimiento del plazo; de tal forma, que primero se señala el plazo por la ley o el juzgador, y luego deviene el término de dicho plazo.¹⁰⁸

Además, la autoridad podrá de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días y horas inhábiles cuando así lo requiera el asunto. Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrá habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas. (Art. 75°)

Si por ejemplo, la autoridad administrativa pretende realizar una visita de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local en un establecimiento comercial que opera en un horario inhábil, la ley la faculta para llevar a cabo dicha diligencia dentro de dicho horario.

La práctica de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos específicos establecidos en ésta y otras normas administrativas, se harán en tres días hábiles. La dependencia o entidad competente debe hacer del conocimiento del interesado dicho término. (Art. 76°)

¹⁰⁸ Acosta Romero Miguel, et., al., "Ley Federal de Procedimiento Administrativo. . ." Págs.255 y 256.

La notificación es el acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesados en su conocimiento.

La citación es el llamamiento judicial o administrativo hecho a personas determinadas para que se presenten ante un juzgado o tribunal, en el día y hora que se les señale para realizar alguna diligencia o tomar conocimiento de alguna resolución o reclamación susceptible de afectar a sus intereses.

El emplazamiento es el acto procesal destinado a hacer saber al demandado la existencia de la demanda y la posibilidad legal que tiene de contestarla, otorgándole un plazo.

El requerimiento es la intimación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa, o para que manifieste su voluntad con relación a un asunto.

El artículo 77º, menciona que el procedimiento administrativo, continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de que la carga del procedimiento les correspondiera a estos últimos; y no fuera desahogada perderá el derecho que debió ejercitar.

Asimismo, 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.

Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, consideran que la fracción I recoge con buena técnica, los casos en que deberá ser notificado personalmente el particular.

La fracción III es criticable porque la Policía Preventiva no tiene facultades para informar si una persona ha desaparecido. El Código Civil prevé el procedimiento que tiene que llevarse a cabo, en el Título Undécimo, cuando una persona haya desaparecido y se ignore el lugar donde se halle y quien la representa, siendo autoridad competente el Juez de lo Familiar.¹⁰⁹

Los notificadores tendrán fe pública únicamente en cuanto concierne a la práctica de las notificaciones a su cargo. Cuando las notificaciones personales se hagan en el

domicilio señalado para tal efecto por el interesado o su representante legal, el notificador deberá cerciorarse de que se trata del domicilio correspondiente, entregando copia del acto que se notifica y señalando la fecha y hora en que se efectúa la diligencia, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la notificación. Si ésta se niega a firmar, se hará constar dicha circunstancia en el acta respectiva, sin que ello afecte su validez. Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que debe 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. (Arts. 79º y 80º)

Por fe pública se entiende la facultad atribuida a determinadas autoridades, para que los documentos que autorizan en debida forma sean considerados como auténticos y lo contenido en ellos sea tenido por verdadero mientras no se haga prueba en contrario.

El artículo 81 de la Ley, establece que si la persona a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona con capacidad de ejercicio, que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio. De estas diligencias, el notificador asentará en el expediente, razón por escrito.

Los Maestros Acosta, Herrán y Venegas, consideran que es una difícil tarea la que el legislador ha encomendado al actuario notificador, porque éste tendrá que cerciorarse, según este precepto, quién tiene capacidad de ejercicio, para que pueda practicar con dicha persona la diligencia de notificación. No sólo tiene que aprenderse de memoria el contenido del artículo 450 del Código Civil, para descartar las personas que se adecuen a sus supuestos, sino que además tiene

¹⁰⁹ *Ibidem* Págs.344 y 345..

que pedirle su acta de nacimiento a la persona que le salga a su encuentro e interrogarla exhaustivamente, aun cuando sea mayor de edad, para averiguar si no está sujeta a estado de interdicción.¹¹⁰

Por último, las notificaciones que se realicen en el procedimiento administrativo surtirán sus efectos conforme a las siguientes disposiciones:

- I.- Las notificaciones personales, a partir del día hábil siguiente de la fecha en que se hubiesen realizado;
- II.- Tratándose de las notificaciones hechas por correo certificado con acuse de recibo, a partir del día hábil siguiente de la fecha que se consigne en el acuse de recibo respectivo;
- III.- En el caso de las notificaciones por edictos, a partir del día hábil siguiente de la fecha de la última publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el periódico respectivo. (Art. 82°)

Si las notificaciones son practicadas irregularmente surtirán sus efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente. (Art.83°)

Cuando la notificación es realizada en forma distinta a la prevista por el ordenamiento procesal respectivo, será nula, sin embargo, si el interesado o su representante legal manifiestan de forma expresa ser sabedores del contenido de la resolución o interponen el recurso correspondiente, la notificación surtirá desde entonces sus efectos, como si estuviera legítimamente hecha y esto implica su convalidación.

Toda notificación, con excepción de la que se haga por edictos, debe contener:

- a).- El texto íntegro del acto administrativo;
- b).- El fundamento legal en que se apoye;
- c).- El recurso administrativo que proceda; y

¹¹⁰ Ibidem Págs.345 y 346.

d).- El órgano ante el cuál tendrá que interponerse, así como el término para hacer valer dicho recurso. (Art. 84°)

El artículo 16° Constitucional exige que todo acto de autoridad esté legalmente fundado y motivado, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya y mencionarse, además, las circunstancias cuya existencia hacen aplicables al caso la norma que se invoca.

CAPITULO SEXTO

4.6.- DE LOS INCIDENTES.

Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, salvo los impedimentos. (Art. 85°)

En el artículo 69 de la Ley, se establece que en los casos en que se esté conociendo de algún impedimento, los términos con que cuenta la autoridad para dictar su resolución, en cuanto al principal, se suspenderán en tanto se dicte la interlocutoria correspondiente.

En lo relativo a los impedimentos, el incidente que al efecto se suscite, obliga a suspender el curso del procedimiento administrativo, en tanto se tramita y resuelve dicho incidente. Este tipo de incidentes los conocemos como de previo y especial pronunciamiento.

A excepción de los anterior, los demás incidentes que se susciten durante el procedimiento administrativo son de acuerdo al artículo 85 de esta ley, de especial pronunciamiento, debido a que no suspenden la tramitación del procedimiento principal.

El incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un procedimiento y que tiene con éste estrecha relación.

Los incidentes que se ventilen dentro del procedimiento administrativo, se tramitan por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motivaré, o de que se tenga conocimiento del mismo, en el que se fijarán los puntos sobre los que verse el incidente, ofreciéndose las pruebas respectivas. El incidente se resuelve conjuntamente con el asunto principal del procedimiento y se substanciará, en cuanto a la admisión y desahogo de las pruebas, conforme al artículo 58 de esta Ley. Los incidentes para que se resuelvan conjuntamente con el principal, deberán hacerse valer antes de la celebración de la audiencia; los que surgieran después de la audiencia se podrán hacer valer en vía de recurso de inconformidad. (Art. 86°)

CAPITULO SÉPTIMO.

4.7.- CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Ponen fin al procedimiento administrativo:

- a).- La resolución definitiva que se emita;
- b).- El desistimiento;
- c).- La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- d).- La declaración de caducidad de la instancia. (Art.87º)

Cuando se trata de las resoluciones que ponen fin al procedimiento, éstas deberán decidir todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas. Además la resolución que emita la autoridad administrativa debe adecuarse a las pretensiones y peticiones hechas valer por los interesados dentro del procedimiento, así como las que deriven de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. (Art. 88º)

La congruencia es un requisito esencial en toda resolución jurídica, se manifiesta en la correspondencia entre lo pedido en el procedimiento y lo resuelto por la autoridad. La resolución debe resolver todos y cada uno de los puntos cuestionados por los interesados, que fueron objeto de la iniciación del procedimiento administrativo.

Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos, las autoridades competentes deben resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y sólo que éstos no contemplen un término específico, deberán entonces, resolver en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos

establecidos, habiendo el interesado cumplido con los requisitos que prescriben las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca, salvo en los siguientes casos:

I.- Tratándose de las materias relativas a la salubridad general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el Manual; y a falta de definición se considerarán como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas, o alteren o afecten el Orden Público;

II.- Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa; y

III.- En todos aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos por las fracciones I y II, el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan. En el caso de que se interponga el recurso de inconformidad, contra la negativa ficta; y este recurso a su vez no sea resuelto expresamente, se estará a lo previsto por el artículo 124 de esta ley. (Art. 89°)

El principio que se consagra en este artículo es el de la Afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo que se presenta ante la omisión de la autoridad de emitir su

resolución de manera expresa, en los términos previstos por esta ley o los diversos ordenamientos jurídicos aplicables, entendiéndose que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido afirmativo.

De manera excepcional se establece la negativa ficta como efecto del silencio de las autoridades en los casos en que la actividad por la cuál se pretende remover el obstáculo por parte del particular se considere riesgosa, por ejemplo, cuando de manera directa e inminente se atente o afecte el orden público, la salud pública, la seguridad; o bien, tratándose del derecho de petición formulado con fundamento en los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución, sin que la autoridad emita su resolución de manera expresa, y cuando la ley especial establezca que el silencio administrativo tendrá la presunción de negativa ficta. El interesado al considerar que su solicitud ha sido negada podrá interponer los medios de defensa que correspondan. Si interpone el recurso de inconformidad contra la negativa ficta y este recurso no es resuelto expresamente, se entiende confirmado el acto impugnado, subsistiendo así la negativa ficta.

Esta confirmación del acto impugnado, lesiona gravemente la seguridad jurídica del gobernado, debido a que la autoridad vuelve a incurrir en el error de no contestar las peticiones del interesado, haciendo su actuación lenta, poco eficiente arbitraria, lo que es muy lejano a los fines pretendidos por esta Ley.

Se establece un plazo de 40 días hábiles para que la autoridad competente emita su resolución, si ésta no responde se configurará entonces la afirmativa ficta. Para los Maestros Acosta, Herrán y Venegas, esta declaración que en principio parece favorable a los administrados, se ve cuestionada y contradicha en la regulación que hace en las fracciones I, II y III

de este artículo y en el artículo 90. También señalan que la regulación de la negativa ficta, es violatoria de los artículos 8o. y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹¹

4.7.1.- DERECHO DE PETICIÓN.

Su fundamento es el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decir que tanto los funcionarios como los empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, limitando su ejercicio en materia política sólo a los ciudadanos de la República . Asimismo, el artículo 34° Constitucional, dispone que son ciudadanos los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además: a).-Haber cumplido dieciocho años y b).- Tener un modo honesto de vida).

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

El artículo 8o, se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera de la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones. (Apéndice de Jurisprudencia de 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte, Segunda sala, pág. 229)

El artículo 35°, fracción V de nuestra Carta Magna dispone:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

¹¹¹ Ibidem pág.348.

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

Si la autoridad administrativa no emite resolución expresa a lo pedido por el particular con fundamento en los dos artículos anteriores, se configura la negativa ficta como efecto de ese silencio administrativo.

El artículo 90 de la LPADF, establece que cuando por el silencio de la autoridad en los términos previstos por su artículo 89, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto en un término de diez días hábiles, la “certificación” de que ha operado esta resolución ficta.

Para la “certificación” de la afirmativa ficta, el interesado deberá recabar y presentar el formato correspondiente en los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, al que necesariamente deberá acompañar, el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. Además dentro de las 48 horas siguientes a que el órgano de control reciba la solicitud de “certificación”, deberá remitirla al superior jerárquico de la autoridad omisa, quién en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo enviar en todos los casos, copia de lo proveído, al órgano control respectivo.

La “certificación” que se expida hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad para dictar su resolución y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta. En el caso de que el superior jerárquico niegue la expedición de la “certificación” solicitada, tendrá dicha autoridad que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

Cuando se expide al interesado la “certificación” relativa a licencia, permiso o autorización, que genere el pago de contribuciones o derechos de conformidad con el Código

Financiero del Distrito Federal, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el pago de los mismos, tomando en cuenta para su determinación, los datos asentados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto. La “certificación” de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es obligación de todas las personas y autoridades respetarlas y reconocerlas así. Para la revalidación de una resolución de afirmativa ficta, en caso de ser necesaria, conforme a la Ley o el Manual, la misma se efectuara en los términos del artículo 35 de esta Ley.

Por último, si la certificación no fuese emitida en el plazo previsto, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Dicha omisión será considerada como una falta grave que deberá ser sancionado por la Contraloría, en los términos de la Ley de Responsabilidades.

Acosta, Herrán y Venegas, mencionan que por lo que hace a la afirmativa ficta, el artículo 90 establece un procedimiento complicado, contradictorio, confuso y lleno de trámites.

Se establece que el interesado presume que ha operado en su favor la afirmativa ficta, es decir, parte de una presunción subjetiva del particular; pero además exige que se solicite lo que textualmente señala la Ley para la plena eficacia del acto presunto, con lo que parece también que esta Ley recoge la teoría española del acto presunto. Exige que el particular solicite en un plazo de 10 días hábiles la certificación de que ha operado la resolución ficta, ¿Qué significa esto? que la afirmativa ficta queda sujeta a un procedimiento burocrático que no determina a partir de cuando corren los 10 días hábiles, para solicitar la certificación. Pero no termina ahí la serie de trámites, sino que el interesado deberá recabar y presentar el formato correspondiente en los módulos de atención

ciudadana de la Contraloría General o en su caso, de la Contraloría Interna, con lo cual el ciudadano no tendrá la seguridad ante quien acudir.

A su vez, el particular deberá acompañar el acuse de recibo de la solicitud no resuelta y dentro de las 48 horas siguientes la propia Contraloría remitirá al superior jerárquico de la autoridad omisa, la que tendrá un término de cinco días hábiles a partir de la recepción del formato para proveer lo que corresponda. ¹¹²

Como puede observarse, el procedimiento dista mucho de ser sencillo, flexible, rápido y sin trámites, pues a nuestro Juicio es complicado y burocrático y va a convertir a la Contraloría en un órgano de gestión administrativa que se va a llenar de asuntos.

Pero no basta esto, sino que el artículo además señala una serie de requisitos que debe satisfacer la certificación, agregando que el superior jerárquico puede negar la expedición de la certificación solicitada.

Por último, este artículo esta en contradicción con todos los otros, al decir que la afirmativa ficta se podrá acreditar mediante la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hace de la certificación. De igual manera se contempla la doble omisión en que recae la autoridad administrativa para emitir una resolución expresa. Si se le pide su participación para certificar la presunción de afirmativa ficta y dicha autoridad nada resuelve, se lesiona gravemente las garantías del gobernado, lo que origina incertidumbre, inseguridad y una completa falta de atención de las obligaciones del servidor público.

4.7.2.- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Se encuentra regulado en los artículos 89º y 90º de esta Ley, al igual que los efectos jurídicos que la misma produce.

En ocasiones, ante la ausencia de una voluntad expresa de la Administración, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que dicha voluntad se ha producido, con un contenido ya sea negativo o positivo, generando así ciertos efectos jurídicos.

La ley generalmente, le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la Administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa. En el campo del derecho público, son frecuentes los casos en que la ley establece expresamente la presunción de que el silencio observado por la administración durante un período de tiempo, debe entenderse como manifestación de la voluntad dirigida a contestar o negar según sea el caso.

Conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se establece como regla general la afirmativa ficta, lo cual va a obligar naturalmente a la Administración Pública, a adoptar medidas de eficacia en su estructura interna de organización, para que no la rebasen los tiempos en que debe contestar las promociones de los particulares, y que si no contesta en esos plazos se entenderá otorgada la resolución en favor de las pretensiones del administrado.

4.7.2.1.- AFIRMATIVA FICTA.

En estos casos se atribuye al silencio administrativo un valor positivo, de modo que el interesado pueda considerar estimada su petición, transcurrido el plazo marcado por la ley, sin que la administración haya resuelto nada al respecto. Conforme al artículo 90°, se debe seguir “el procedimiento de certificación” de la afirmativa ficta, con el fin de que el gobernado se asegure que operó dicha presunción.

¹¹² *Ibidem* págs.349 y 350.

Dicha certificación es desde mi punto de vista, “engorrosa y absurda” para el gobernado, originando el entorpecimiento de la actividad administrativa, contraviniendo los postulados que preconiza su artículo 6o.

4.7.2.2.- NEGATIVA FICTA.

Se presenta cuando transcurrido un determinado plazo marcado por la ley, sin que la Administración dicte una resolución expresa, se considera que se ha negado la petición del interesado.

En nuestro régimen jurídico, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la negativa ficta.

Esta Ley procedimental, trata de romper esa tradición, estableciendo a la negativa ficta como excepción y no como regla general. Establece que todo interesado podrá desistirse del procedimiento administrativo que promueva cuando sólo afecte a sus intereses; en caso de que existan varios interesados, el desistimiento sólo operará respecto de quien lo hubiese formulado. Asimismo, el desistimiento debe ser presentado por escrito; ya sea por el interesado o su representante legal; y para que produzca efectos jurídicos tendrá que ser ratificado por comparecencia ante la autoridad competente que conozca del procedimiento. Dicha ratificación deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación del desistimiento. (Arts 91° y 92°)

El desistimiento es “el acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o a una actuación jurídica.”¹¹³

Hay dos clases de desistimiento:

a).- El de la acción.- A través de ésta, el interesado renuncia al derecho material o a la pretensión y sin éstas no puede subsistir el procedimiento ni puede iniciarse otro con el mismo objeto, y

b).- El de la demanda.- Que es el acto procesal en virtud del cual el interesado renuncia a su derecho de seguir actuando en el procedimiento por él incoado, así como a los efectos producidos, sin perder la posibilidad legal de plantear de nuevo la cuestión pretendida. El desistimiento de la demanda no importa la pérdida de la instancia.

Asimismo, la caducidad como última forma de terminación del procedimiento administrativo, opera de oficio en los siguientes casos:

I).- Cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados de oficio, operará a los tres meses contados a partir de la última actuación administrativa; y

II).- Cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados a petición del interesado, procederá sólo si el impulso del particular es indispensable para la continuación del procedimiento y operará a los tres meses contados a partir de la última gestión que se haya realizado. (Art. 93º)

Conforme al Principio de Certidumbre que recoge esta Ley, la autoridad está obligada a desplegar la actividad necesaria para conducir el procedimiento, salvo el caso de que fuera indispensable el impulso de los particulares para que el procedimiento continúe.

¹¹³ De Pina Rafael. "Diccionario de Derecho." Editorial Porrúa S.A. Décimoprimer edición . Pág.233. México 1983.

4.8.- CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

Es el medio de terminación del procedimiento administrativo, que se produce cuando transcurren períodos prolongados de tiempo (tres meses), sin que avancen las actuaciones procesales por causas imputables a los interesados.

Las razones que justifican la presencia de la caducidad son entre otras, las siguientes:

- a).- La presunción de que los interesados dentro del procedimiento administrativo dejan de actuar porque han perdido el interés en éste;
- b).- Porque el Estado y la sociedad tienen interés en que no haya procedimientos pendientes por tiempo indeterminado o indefinido que produzcan serios daños sociales, como lo serían el de mantener en incertidumbre e inseguridad los intereses económicos, sociales y jurídicos de los gobernados; y
- c).- Lo irracional que sería un procedimiento en el cual no se ha promovido nada y que, estuviere “vivo” durante mucho tiempo originando solamente gastos a la Administración y pérdida de tiempo.

Además, la declaración de caducidad no procederá cuando el interesado haya dejado de actuar en virtud de haberse configurado la Afirmativa Ficta. (Art. 94º)

Transcurridos los términos y condiciones que señalan las fracciones I y II del artículo 93, la autoridad procederá al archivo del expediente. La caducidad no producirá por sí

misma la prescripción de las acciones del particular ni de la Administración Pública del Distrito Federal; pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de la prescripción. (Art.95º)

Por último, contra la resolución que declare la caducidad del procedimiento procede el Recurso de Inconformidad. (Art. 96º)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, correspondiente a Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito del mes de febrero de 1996, pág. 89, que señala:

“CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SOLO ES SUSCEPTIBLE DE INTERRUPTIÓN A TRAVÉS DE PROMOCIONES QUE TIENDAN A IMPULSAR EL PROCEDIMIENTO Y NO CUALQUIER ESCRITO. (Legislación Procesal del Distrito Federal).- Para que se interrumpa la caducidad será necesario un acto procesal de las partes para que manifiesten su deseo o su voluntad de continuar el procedimiento, acto que, cabe subrayar, deberá ser de aquellos que la doctrina califica de impulso procesal, esto es, que tienen el efecto de hacer progresar el juicio.- Lo dicho se explica no sólo en función de lo que sanciona la ley, o sea, la inactividad procesal de las partes, que de suyo revela el desinterés en que se continúe con el asunto y que se llegue a dictar sentencia, a modo tal que si las partes o alguna de ellas tiene un interés en que no opere la caducidad, necesariamente habrá de asumir la conducta procesal correspondiente, a saber: impulsar el juicio mediante la promoción respectiva. También se advierte que la naturaleza de esta última, como puede verse de la exposición de motivos del legislador deberá ser tal que tenga el efecto de conducir o encauzar el juicio hasta llegar a su fin natural. En efecto, la modalidad de la reforma entonces planteada fue también en el sentido de impedir la interrupción del término de la caducidad con promociones frívolas o improcedentes.”

**SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL PRIMER CIRCUITO.**

AMPARO DIRECTO 1197/95. Ramón Barreda Ramírez. 6 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Gerardo Ramos Córdova. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Véase tesis de jurisprudencia número 1/96 de la Primera sala, publicada en la página 9 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, enero de 1996.

CAPITULO OCTAVO.

4.9.- DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.

Las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo las visitas de verificación, mismas que podrán ser: ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles; y las segundas en cualquier tiempo. Las mismas, se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares. (Art. 97°)

El fundamento constitucional de las visitas de verificación, se encuentra en el artículo 16°, que cita:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Los principios que deben respetarse en las visitas de verificación por las autoridades administrativas son:

PRINCIPIO DE UNIDAD.- En este se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procure en la medida de lo posible, unificar los principios a los que se sujetarán los actos de la administración pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en aquellas materias cuya naturaleza requiera de un procedimiento específico.

PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN.- Se reducen y clarifican las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias de la Administración Pública Local.

PRINCIPIO DE AGILIDAD.- Derivados de los principios procesales de expeditéz, celeridad y economía procesal.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- Exige que se cubran las formalidades esenciales de todo procedimiento contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.- Bajo este principio se contemplan diversas normas jurídicas que tiene por objeto garantizar que todos y cada uno de los actos que emita la Administración Pública del Distrito Federal, se den de una manera clara y precisa para los interesados y, que no se deje al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

Asimismo, las visitas de verificación son de dos clases:

- a).- Ordinarias (efectuadas en días y horas hábiles), y
- b).- Extraordinarias (efectuadas en días y horas inhábiles).

Acosta, Herrán y Venegas, consideran que las visitas de verificación no pueden ser autorizadas por una ley supletoria. Asimismo, en este precepto se dice, que las visitas de verificación se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, agilidad, precisión, transparencia,

imparcialidad; pero agrega uno más el de autocontrol de los particulares, que no define, y no se sabe a ciencia cierta a qué se refiere.¹¹⁴

Las visitas de verificación deberán ajustarse a los procedimientos y formalidades que establezca esta Ley, su Reglamento y las demás disposiciones legales aplicables.

(Art. 98°)

Los verificadores para que practiquen una visita, deberán tener:

- a).- Orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente;
- b).- Precisión acerca del lugar o zona que ha de verificarse;
- c).- El objeto de la visita, así como el alcance que debe tener; y
- d).- La mención expresa de las disposiciones legales que la fundamenten. (Art.99°)

La jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de Febrero de 1996, Nóvena época. Tomo III, establece:

“VISITA DOMICILIARIA. ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refiere únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece en plural, “. . . sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos” y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.”

¹¹⁴ Acosta Romero Miguel, et., al., “Ley Federal de Procedimiento Administrativo” pág.351.

SEPTIMA EPOCA:

REVISIÓN FISCAL 37/84. Regalos Encanto, S.A. 27 de marzo de 1985. Unanimidad de 4 votos.

REVISIÓN FISCAL 18/84. Jorge Matuk Rady. 15 de abril de 1985. Unanimidad de 4 votos.

REVISIÓN FISCAL 65/83. Leopoldo González Orejas. 18 de abril de 1985. Unanimidad de 4 votos.

REVISIÓN FISCAL 29/84. Pedro Espina Cruz. 25 de abril de 1985. Unanimidad de 5 votos.

REVISIÓN FISCAL 76/84. Juan Ley Azueta. 29 de abril de 1985. Unanimidad de 4 votos.

Segunda Sala, Tesis 2042, Apéndice 1988, Segunda Parte, Pág. 3300.

Además, los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor. Al iniciarse la visita, el verificador debe exhibir credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden escrita a la que se refiere el artículo 99 de la misma, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante. (Arts. 100° y 101°)

Todo verificador deberá:

- a).- Identificarse ante el visitado, con una credencial vigente, expedida por la autoridad competente y,
- b).- Mostrar y dejar copia al visitado de la orden escrita, firmada por la autoridad competente que funde y motive el objeto de la visita.

Con esto, se pretende evitar, que personas que no se encuentran autorizadas por la autoridad, lleven a cabo visitas de verificación con el único fin de sorprender a los visitados y les exijan papeles o documentos que no están autorizados para solicitar.

De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos. Se dejará copia del acta levantada, a la persona con quién se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la misma. (Art. 102º)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del mes de Febrero, Novena época, Tomo III, cito:

“VISITAS DOMICILIARIAS. ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE LAS. Para que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa tengan validez y eficacia probatoria en juicio, es necesario que satisfaga la exigencia establecida por el artículo 16 Constitucional; consistente en haber sido levantadas en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.”

SEXTA EPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 4008/61. Guadalupe García Armora y coags. 15 de febrero de 1962. Unanimidad de 4 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 6387/61. Yolanda G. de Gerard y coags. 15 de febrero de 1962. Unanimidad de 4 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 3877/61. Cía. Medicinal La Campana, S.A. 21 de febrero de 1962. Unanimidad de 4 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 4220/61. Jesús Rivera Ortiz y coags. 16 de marzo de 1962. Unanimidad de 4 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 4570/61. Jesús Cortés Bonilla y coags. 16 de marzo de 1962. Unanimidad de 4 votos. Segunda Sala, Tesis 2045, Apéndice 1988. Segunda Parte, pág. 3308.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

... “En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse; la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, **un acta circunstanciada** en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o, en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia...”

Lo establecido por el artículo 102º, se apega de manera contundente a lo prescrito por el artículo 16 Constitucional.

Los datos que deben contener el acta circunstanciada que se levante por motivo de la visita de verificación son:

- a).- Nombre, denominación o razón social del visitado;
- b).- Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- c).- Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, delegación y código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- d).- Número y fecha del oficio de comisión que la motivo;
- e).- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- f).- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- g).- Datos relativos a la actuación;

h).- Declaración del visitado, si quiere hacerla; y

i).- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien o quienes la hubieren llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa. (Art. 103°)

Los visitados a quienes se haya levantado el acta de verificación podrán formular las observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien por escrito, así como hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado. (Art. 104°)

Esta disposición no aclara si los visitados cuentan con cinco días naturales o hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado acta de verificación, para formular observaciones y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella.

Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberá cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Acosta, Herrán y Venegas, consideran que resulta indebida la atribución que este artículo otorga a las dependencias para supervisar bienes, personas y vehículos de transportes, con el pretexto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, toda vez que se trata de una ley de carácter supletorio.¹¹⁵

¹¹⁵ *Ibidem.* pág.353.

CAPITULO NOVENO

4.10.- DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Las medidas de seguridad son las disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se dictarán en cada caso por las normas administrativas.

Asimismo, no corresponde a esta ley prever sobre medidas de seguridad pública, ya que esta materia se encuentra excluida de su aplicación.

Sin embargo, el artículo 107º, establece que las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

Las medidas de seguridad que dicta el Estado se fundamentan y justifican a través del interés público.

TITULO CUARTO.

5.- DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Este Título está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único el de Inconformidad; éste deroga todos los recursos administrativos contemplados en los diferentes ordenamientos administrativos vigentes en el Distrito Federal, buscando eliminar la inconveniente diversidad de denominaciones, plazos de interposición y substanciación, así como de procedimientos que actualmente se prevén en las leyes y reglamentos locales, que sólo originan confusión en los particulares convirtiendo estos medios de defensa en verdaderas trampas administrativas. Por ello, para darle unidad a esta materia y para generar certeza y transparencia se derogan todos los dispositivos locales que regulen recursos, dejando a éste como el único recurso administrativo que se puedan interponer contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, y a todos aquellos actos administrativos que lesionen la esfera jurídica de los particulares.

Se establece en congruencia con lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que este recurso es optativo, es decir puede agotarlo el particular si lo desea, previamente al ejercicio de la acción de nulidad, o en su caso, dirigirse sin más trámite a dicho Tribunal. En este Título se precisa el término para la interposición de dicho recurso, al igual que los requisitos del escrito respectivo. Se regula la suspensión de la ejecución del acto impugnado y las características y el término para la emisión de la resolución que recaiga al recurso de Inconformidad, así como el efecto de no resolver en el plazo fijado. Se consideró oportuno en este caso, darle efectos negativos a la omisión de la autoridad de resolver un recurso administrativo, pues debe subsistir la presunción de validez del acto impugnado. Sin embargo, para no dejar en estado de indefensión al interesado, se considera conveniente darle efecto

negativo a esta falta de resolución para dejar expedita la vía al interesado para que impugne esa negativa ficta.

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer:

- a).- El recurso de inconformidad previsto en esta ley o,
- b).- Intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

El recurso de inconformidad tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. (Art. 108°)

Todo gobernado tiene el derecho de exigirle a la Administración, que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse, proporcionando a su titular los medios legales indispensables para obtener la reparación debida en caso de una violación a sus garantías constitucionales.

El recurso administrativo constituye un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para poder obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo

revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.¹¹⁶

El particular puede optar conforme a lo prescrito por este artículo a interponer el recurso de inconformidad o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional especializado en impartir justicia administrativa en forma rápida, ágil, eficaz y gratuita, al alcance de todos los ciudadanos, para el efecto de que éstos puedan reclamar los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que considere ilegales o arbitrarios.¹¹⁷

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es un tribunal formalmente ejecutivo pero materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, independientemente de cualquier autoridad administrativa y los efectos de su sentencia son de anulación.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal es considerado tan independiente y autónomo como puede ser un Tribunal Judicial, puesto que realiza sus funciones de modo imparcial, y sin sujeción al Poder Ejecutivo.

¹¹⁶ Martínez I. Rafael. "Diccionario Jurídico Harla". Volúmen 3. Derecho Administrativo. Editorial Harla. Pág.208. México 1996.

¹¹⁷ El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado por la ley el 17 de marzo de 1971.

El término para interponer el recurso de Inconformidad es de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución. Este término empieza a correr siempre y cuando los tribunales se encuentren en funciones, así lo establece la Jurisprudencia número 534, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia común, página 351:

“TERMINOS JUDICIALES.- Cuando los tribunales no están en funciones no deben correr los términos concedidos a las partes, para que hagan valer sus derechos ante aquéllos.”

QUINTA EPOCA:

AMPARO CIVIL DIRECTO 1339/27. Ortega Gonzalo M. 25 de mayo de 1929. Cinco votos.

AMPARO CIVIL EN REVISIÓN 889/29. Font Tomás. 26 de septiembre de 1929. Cinco votos.

AMPARO CIVIL EN REVISIÓN 2639/29. Alvaro Andrés. 3 de octubre de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

QUEJA EN AMPARO ADMINISTRATIVO 252/29. Gúzman Cleofas L. y coags. 17 de marzo de 1930. Cinco votos.

AMPARO CIVIL EN REVISIÓN 3628/29. Meneses Salvador y coags. 25 de julio de 1930. Cinco votos.

El recurso de inconformidad debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origina la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público. (Art. 110°)

La característica esencial del recurso administrativo estriba en que la Administración no actúa como parte frente a un tercer poder dirimente sino que es ella aunque a veces sea de un grado superior la que reflexiona sobre el acto administrativo dictado ya por el

mismo órgano, ya por uno inferior, según se trate respectivamente del recurso de inconformidad o de revocación.

Este precepto establece que si la resolución fue emitida por el Jefe del del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público, lo cual considero, ocasiona cierta inseguridad jurídica para el gobernado, dado que la finalidad del recurso es que vuelva a ser revisado el acto administrativo por otra autoridad distinta de la que la dictó, por lo que, si vuelve a ser revisada la resolución por la misma persona que la emitió, dudo mucho que modifique su criterio, sino por el contrario, va a confirmarlo, lo que afecta gravemente las garantías del gobernado.

En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a).- El órgano administrativo a quien se dirige;
- b).- El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;
- c).- 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;
- d).- Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;
- e).- La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que recurre;
- f).- Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y
- g).- Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen. (Art. 111º)

Además, el recurso de inconformidad debe acompañarse de los siguientes documentos:

- I).- Los que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral;
- II).- El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
- III).- La Constancia de notificación del acto impugnado, si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación; o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución; y
- IV).- Las pruebas que se acompañen. (Art. 112º)

En caso de que el recurrente no cumpla con alguno de los requisitos o no presente los documentos que se señalan en los dos artículos anteriores, el superior jerárquico que conozca del recurso, deberá prevenirlo por escrito por una vez para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal subsane la irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto. Asimismo, si el escrito de interposición del recurso no aparece firmado por el interesado, o por quien debe hacerlo se tendrá por no interpuesto. (Art.113º)

Los interesados tienen el derecho de solicitarle a la autoridad la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad. El superior jerárquico debe acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o

la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la solicitud; en el caso de que de no emita acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión. (Art. 114°)

La suspensión es aquél proveído (auto o resolución), creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto recurrido, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación.

En materia de amparo, la suspensión se divide en:

- a).- Suspensión de oficio, y
- b).- Suspensión a petición de parte.

Los requisitos necesarios para conceder la suspensión a petición de parte son:

- 1.- Que lo solicite el agraviado.
- 2.- Que no se perjudique el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
- 3.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (Véase el art. 124 de la Ley de Amparo).

El artículo 115 de la LPADF, establece que el superior jerárquico al resolver sobre la suspensión, deberá señalar en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con dichas medidas. Tratándose de multas, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas por el Código Financiero.

En los casos en que procediendo la suspensión se ocasionaran daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar

los perjuicios que se ocasionen con dicha medida. Sin embargo, no se otorgará la suspensión en los siguientes casos:

- a).- Se cause perjuicio al interés social.
- b).- Se contravengan disposiciones de orden público.
- c).- Se deje sin materia el procedimiento. (Art. 116°)

Los recurrentes a quienes se otorgue la suspensión del acto o la resolución administrativa, deberán garantizar, cuando no se trate de créditos fiscales, en alguna de las formas siguientes:

- 1.- Billeto de depósito expedida por la Institución autorizada, o
- 2.- Fianza expedida por Institución respectiva. (Art. 117°)

La suspensión sólo tiene como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso interpuesto. Podrá ser revocada por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó. (Arts. 118° y 119°)

La revocación es un acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta de lo que ha otorgado anteriormente, dejándolo sin efectos.

Es importante citar al respecto la Jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Parte Tercera, Volumen 217-228, página 53:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.- Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal, la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto.”

SEPTIMA EPOCA:

Revisión fiscal 74/84. Birds Eyes de México, S.A. de C.V. 18 de marzo de 1987. 5 votos. Ponente: Manuel Gutierrez de Velasco. Volúmenes 127-132, pág. 33. Amparo en Revisión 51198/78. Francisco Ramos Córdova y otro. 29 de agosto de 1979. 5 Votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXXVI, pág. 992. Amparo en Revisión 5971/45, Sec. 1a. Unión Nacional de Productores y Exportadores de Garbanzo, S. de R. L. 7 de noviembre de 1945. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXVII, pág. 6214. Solis García Enrique. 8 de septiembre de 1943. 4 votos.

Tomo LXXI, pág. 2310. Carvajal de Baranda María. 11 de febrero de 1942. Unanimidad de 4 votos.

NOTA:

También aparece en el Informe de 1978, Segunda Parte, Segunda Sala, Pág.70.

Así también, una vez recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días hábiles. En un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso, deberá señalarse en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de Ley. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsecuentes. (Art. 120º)

El recurso se desechará por improcedente cuando se interponga contra:

- a).- Actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;

- b).- Actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;
- c).- Actos consumados de modo irreparable;
- d).- Actos consentidos expresamente;
- e).- Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o
- f).- Cuando se este tramitando ante los Tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.
Por ejemplo : el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Por actos consumados de modo irreparable, entendemos aquellos en los que es físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la afectación. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes)

Los actos consentidos expresamente son aquellos en los cuales el interesado conoce de la existencia del acto que le causa agravios y simplemente se conforma con el mismo, lo conciente de manera expresa, por no iniciar dentro del término que al efecto se fija para impugnar ninguna acción legal.

El recurso de inconformidad quedará sobreseído cuando:

- 1.- El promovente se desista expresamente;
- 2.- El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a su persona;
- 3.- Cuando sobrevenga alguna de las causas de improcedencia que establece esta ley;
- 4.- Por cesar los efectos del acto impugnado;
- 5.- Por la falta del objeto o materia del acto, o
- 6.- Por no probar la existencia del acto impugnado. (Art. 122º)

El sobreseimiento es un acto jurídico en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del recurso, y la autoridad responsable esta facultada para actuar conforme a sus atribuciones. Es la resolución que pone fin a un proceso sin ir al fondo del asunto.

Si el promovente del recurso se desiste, se sobreseerá por ende dicho medio de defensa legal, pero ¿qué es el desistimiento?

El Maestro Dorantes Tamayo señala que el desistimiento es el ejercicio de la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja. Es la declaración de voluntad del recurrente en el sentido de no proseguir con el proceso que se inicio a su instancia, originándose una resolución por la que finaliza

el proceso sin entrar a resolver sobre su objeto, sus efectos en segunda instancia es que termina el procedimiento impugnativo y la resolución recurrida se vuelve firme.¹¹⁸

Si el interesado fallece durante la tramitación del procedimiento impugnativo, también operará el sobreseimiento, siempre y cuando el acto o la resolución sólo afecten a su persona.

Si a lo largo del procedimiento sobreviniera alguna de las causas de improcedencia del artículo 121º, se tendrá por sobreseído el recurso. Las últimas tres causas de sobreseimiento son: la cesación de los efectos del acto; la falta del objeto o materia del acto y la inexistencia del acto impugnado.

La audiencia que se verifica dentro del recurso de inconformidad, tiene por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente que no hayan sido aportados durante el procedimiento administrativo. (Art. 123º)

El superior jerárquico debe emitir la resolución del recurso al terminar la audiencia de ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta. Si transcurrido este término, el superior jerárquico no dicta su resolución, se entenderá confirmado el acto impugnado. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad competente la facultad de invocar

¹¹⁸ Dorantes Tamayo Luis A. "Elementos de Teoría General del Proceso". Editorial Porrúa S.A. Tercera edición. Pág.324. México 1990.

hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que consideren violados y examinará en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Además, si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tercera Parte, Séptima época, pág. 37, que dispone:

“ RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.-La doctrina esta de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito, que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados por la Legislación y la Jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en Juicio aún cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el Juicio de Amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el Juicio de Garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación se reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en

su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objeto principal “el asegurar la juridicidad de la acción administrativa”. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencia de expresión, cuando sea posible suplir su obscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración.”

AMPARO DIRECTO 3181/73. Banco Internacional, S.A. 11 de marzo de 1974. 5 votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

NOTA:

Esta tesis aparece en el Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Décima tesis relacionada con la Jurisprudencia 399, pág. 695.

La autoridad debe examinar los agravios establecidos expresamente, así como también aquellos que se encuentran implícitamente al negar los hechos, puede corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos legales invocados y analizar los razonamientos expuestos por el recurrente, sin cambiar ante todo los hechos establecidos, con el fin de asegurar la juridicidad de la acción administrativa.

Por agravio debe entenderse “aquel razonamiento relacionado con las circunstancias de hecho, en caso jurídico determinado, que tiendan a demostrar y puntualizar la violación o la inexacta aplicación de la Ley, y como consecuencia, de los preceptos que debieron fundar o fundaron la resolución de primer grado”. (Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1975, México 1975, 2da. parte, Tercera sala, pág. 54.)

La autoridad que conozca del recurso interpuesto por el promovente, al momento de dictar la resolución procedente, examinará en su conjunto dichos agravios, así como los

demás razonamientos del recurrente, para resolver la cuestión efectivamente planteada, debiendo ante todo emitir una resolución que se halle legalmente fundada y motivada de acuerdo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresando los razonamientos mediante los cuales llegó a la conclusión de si existe razón legal o no, para acceder a la solicitud que le fue presentada, y apoyarla en los preceptos legales que hubiera estimado aplicables al efecto.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- a).-Declararlo improcedente o sobreseerlo;
- b).-Confirmar el acto impugnado;
- c).-Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o
- d).-Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, u ordenar la reposición del procedimiento administrativo. (Art. 126º)

No se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativas con argumentos que no haya hecho valer el recurrente; además, contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. (Arts. 127º y 128º)

TITULO QUINTO.**6.- DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

Este Título comprende a las sanciones administrativas, contemplándose dentro de éstas: la amonestación con apercibimiento, multa, arresto hasta por treinta y seis horas y la clausura temporal o permanente parcial o total entre otras.

Asimismo se regula lo relacionado a los criterios de aplicación de las sanciones administrativas, así como el procedimiento respectivo y la caducidad de la facultad de las autoridades para imponer las sanciones y la prescripción de las mismas.

Pero ¿qué se entiende por sanción administrativa?

El maestro Acosta Romero, considera que: “En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.” (Veáse el libro “Teoría General del Derecho Administrativo”. Primer Curso. Decimoprimer edición actualizada. Editorial Porrúa S.A. Pág. 955. México 1993.)

Las sanciones administrativas previstas en esta ley son:

- I.- Amonestación con apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Arresto hasta por 36 horas;
- IV.- Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- V.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos. (Art. 129º)

Acosta, Herrán y Venegas, consideran que en relación a las sanciones, es menester hacer una reflexión y es que toda sanción es consecuencia o efecto de una conducta ilícita, pero hay que considerar que el ilícito es un género en el cual pueden caber muchas especies; así todo delito es ilícito, pero no todo ilícito es delito. Existen ilícito civil, mercantil, laboral y administrativo, pero para esas sanciones deben existir infracciones necesariamente. En esta ley, para nada hace se hace referencia a las infracciones, sino que se concreta a establecer un capítulo de sanciones y diversas variantes, lo cual es aberrante que en una ley supletoria se establezca un capítulo de sanciones sin definir infracciones; es tanto como si en un Código Penal se dieran puras sanciones sin definir delitos.¹¹⁹

Las sanciones administrativas tienen una gama diversa, que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar a la privación de la libertad, sin que ésta pueda exceder de 36 horas o en su caso, la sanción pecuniaria, pero en caso de que ésta no se pague por el infractor, se permutará por el arresto administrativo.

Su fundamento a nivel constitucional, se encuentra en el artículo 21°:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa arresto hasta por treinta y seis. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionada con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

¹¹⁹ Acosta Romero Miguel, et., al., “Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . .” pág. 279.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece:

“INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien las impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 Constitucional.”

QUINTA EPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2413/21. Garza Gutiérrez José. 1o. de julio de 1924. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 535/22. Clark Antonio Salvador. 9 de septiembre de 1924. Unanimidad de ocho votos.

AMPARO EN REVISIÓN 2089/24. González Jesús. 19 de febrero de 1925. Unanimidad de nueve votos.

AMPARO EN REVISIÓN 529/21. Rogelio Gómez y Hno. 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos.

AMPARO EN REVISIÓN 12/27. Vázquez Adolfo. 9 de agosto de 1927. Unanimidad de diez votos.

Pleno, tesis 1013, Apéndice 1988, segunda parte, pág. 1630.

Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se aplicará la multa impuesta con base en la fracción II del artículo 129°, sin que su monto exceda del doble del máximo. (Art. 130°)

Literal y etimológicamente, la reincidencia es toda recaída y aplicada la palabra al orden jurídico-penal, su noción comprende toda repetición del delito siguiente a una primera infracción.¹²⁰

¹²⁰ Carranca y Trujillo Raúl, Carranca y Rivas Raúl. “Código Penal Anotado”. Vigésima edición. Editorial Porrúa S. A. Pág. 153. México 1997.

Existe un tipo de reincidencia que se puede nombrar genérica, tratándose de la comisión de delitos de distinta índole y reincidencia específica, en delitos de la misma o semejante especie.

El artículo 131 de la LPADF, establece que para la imposición de las sanciones, la autoridad competente deberá iniciar el procedimiento administrativo respectivo, dando oportunidad al interesado para que exponga lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas con que cuente. Al verificar la autoridad competente el cumplimiento de las leyes y reglamentos locales, deberá observar los procedimientos y formalidades previstos en la Ley y el Reglamento que en esta materia se expida.

La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando para su individualización:

- 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. (Art. 132°)

Conforme al artículo 21° Constitucional, las autoridades administrativas están facultadas para castigar las faltas, con la obligación de fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición normativa cuya infracción se atribuye al interesado.

La autoridad al momento de dictar su resolución tomará en cuenta los criterios establecidos por esta ley administrativa para imponer la sanción más adecuada.

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, la autoridad procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cuál será notificada en forma personal o por correo certificado. De igual manera, las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan. (Arts. 133° y 134°)

Las sanciones administrativas previstas en ésta u otras leyes, podrán aplicarse simultáneamente, salvo el arresto; y deberá procederse en los términos establecidos por los artículos 129 y 132 de la misma. Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas quedarán determinadas separadamente, así como el monto total de todas ellas. Si en el acta aparecieren dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción correspondiente. (Arts. 135° y 136°)

Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores. (Art. 137°)

Si al cometerse una infracción de tipo administrativa se transgrede una norma jurídica de índole penal, el responsable se hará acreedor a dos sanciones que son respectivamente:

- a).- La correlativa a la falta o infracción administrativa, y
- b).- La que se derive de la comisión de un delito.

La facultad que tiene la autoridad para imponer sanciones administrativas caduca en cinco años.

Las sanciones prescriben en cinco años y el término de la prescripción es continuo, contándose desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumado o, desde que cesó si fuere continua. (Art. 138°)

Por caducidad se entiende, la extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso en términos generales. Su fundamento se encuentra en la naturaleza de los derechos que se afectan; se trata de derechos y facultades de modificación jurídica que suponen una situación de incertidumbre a la que, en beneficio de la seguridad jurídica debe darse definitiva solución, evitando que se perpetúe indefinidamente.¹²¹

En materia administrativa, la facultad de la autoridad para imponer las sanciones que en su caso correspondan, caducan como se ha dicho en cinco años.

La prescripción opera por la influencia que el tiempo tiene sobre las relaciones jurídicas y los derechos subjetivos. Bajo éste término se recogen dos instituciones esencialmente distintas entre sí: la prescripción adquisitiva o usucapión y la prescripción extintiva. A pesar de su misma denominación las diferencias entre ambas figuras son sustanciales. La usucapión determina un efecto adquisitivo de un derecho real. La extintiva provoca la desaparición de un derecho real o de un crédito, basándose en un dato puramente negativo como es el no ejercicio de su derecho por el titular del mismo.

La prescripción constituye una necesidad de orden social, pues sin ella se primaría la negligencia en el ejercicio de los derechos.

El artículo 139 de esta ley, establece que si el infractor impugna los actos de la autoridad administrativa, se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso. La autoridad deberá declarar la caducidad o la prescripción de oficio, pero en todo caso los interesados podrán solicitar dicha declaración o hacerla valer por vía del recurso de inconformidad.

¹²¹ Dorantes Tamayo Luis A. "Elementos de Teoría General del Proceso". Editorial Porrúa S.A. Tercera edición. Pág. 325. México 1990.

Por último, la autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad. La tramitación de la declaración no constituye un recurso, ni suspende el plazo para la interposición de éste; y tampoco la ejecución del acto. (Art. 140º)

Las sanciones administrativas deben respetar los principios constitucionales de legalidad, en su triple vertiente: tipificación de la conducta, legalidad de la sanción y legalidad del procedimiento.

Es a través de la potestad sancionadora como la Administración Pública impone las sanciones administrativas, es decir, los males infligidos a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Ese mal, será siempre la privación de un bien o de un derecho. Los tratadistas españoles nos dicen que la sanción no debe confundirse con la coacción administrativa. Mientras la coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido.

6.1.- AMONESTACIÓN CON APERCIBIMIENTO.

Como sanción administrativa que es, la amonestación se encuentra ligada con el apercibimiento. En derecho penal ambas instituciones son diferentes ¹²², pero en el campo administrativo se complementan de manera sin igual. Las sanciones administrativas tienen características propias que las hacen distintas de las sanciones penales.

La amonestación implica la advertencia que en este caso la autoridad administrativa dirige al infractor, haciéndole saber las consecuencias de la infracción que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor en caso de reincidencia, a su vez lo apercibe de manera intimidatoria para evitar la repetición de la infracción.

La amonestación con apercibimiento, se realiza de acuerdo al prudente arbitrio de la autoridad administrativa y no de manera caprichosa, ya que tal sanción debe estar prevista en la ley, para que la autoridad juzgue o no conveniente su aplicación al caso concreto. Dicha sanción administrativa se encuentra contemplada en el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, constituyendo quizá, la más leve a comparación de las demás (multa, arresto, clausura, etc), pero que en su conjunto integran la facultad sancionadora de la autoridad administrativa.

¹²² Carranca y Trujillo Raúl, Carranca y Rivas Raúl. "Código Penal Anotado". Vigésima edición. Editorial Porrúa S.A. Págs 200 y 201. México 1997.

6.2.- LA MULTA

Es la sanción pecuniaria impuesta al infractor en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada legalmente para imponerla.

En el derecho público, la multa, se considera:

- a).- Corrección disciplinaria;
- b).- Sanción gubernativa;
- c).- Pena; y
- d).- En relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción por un incumplimiento.

El autor de una infracción castigada con multa, si es jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con una mayor cantidad que el importe de su jornal o salario diario, según lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 22 de la Carta Magna dispone expresamente:

“Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la **multa excesiva**, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. . .”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la Jurisprudencia número 872, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, páginas 597 y 598, que señala:

“MULTAS. DEBEN EXPONERSE LAS RAZONES QUE DETERMINEN LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN.- Para la correcta imposición de una sanción no basta la simple cita del precepto legal en que se funda, ya que debe determinarse **la gravedad de la infracción** y para ello es menester que las autoridades razonen pormenorizadamente las peculiaridades del infractor y de los hechos motivo de la infracción especificando la forma y manera como influyen en su ánimo para detenerla en cierto punto, entre el mínimo y máximo de la sanción, justificando así el ejercicio de su arbitrio para la fijación de las sanciones con base en la gravedad de la infracción.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

SÉPTIMA ÉPOCA:

AMPARO DIRECTO 560/74. Unigas, S.A. 4 de octubre de 1974.

Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 600/74. Combustibles Licuados y Equipos, S.A. 14 de noviembre de 1974. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 813/74. Cía. Mexicana de Gas Combustible, S.A. 31 de enero de 1975. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 819/74. Unigas, S.A. 31 de enero de 1975.

Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 391/75. Unigas, S.A. 28 de febrero de 1975.

Unanimidad de votos.

En el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de febrero

de 1995, tomo XV-II, Octava epoca, página 412, se estableció la siguiente tesis aislada:

“MULTAS. GARANTIA DE AUDIENCIA.- En el caso de imposición de multas por parte de la autoridad administrativa, basta con que el particular tenga la posibilidad de controvertir dicha sanción a través de los medios de defensa conducentes para tener por satisfecha la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 Constitucional, y no es necesario por tanto, que dicha garantía se le dé al particular previa a la imposición de la multa.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 2044/94. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C.

Ramos Carreón. Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.

La garantía de audiencia en las multas, es respetada desde el momento en que el gobernado tiene la posibilidad de impugnar dicha sanción a través de los medios de defensa que se le otorguen.

Para el Maestro Burgoa Orihuela, la multa es una sanción que se impone por violación de la Ley, de algún reglamento gubernativo, por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad o como pena pecuniaria en la comisión de un delito.¹²³

¹²³ Burgoa Orihuela Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. Pág. 300 México 1989.

6.3.- ARRESTO

Es una sanción administrativa que consiste en la privación de la libertad hasta por treinta y seis horas.

Su fundamento se encuentra en el artículo 21 Constitucional, cito:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. . .”

Las autoridades administrativas tienen facultades a nivel Constitucional para castigar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, llegando a imponer la pena corporal hasta por treinta y seis horas.

Si bien conforme al artículo 21, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución. Por otra parte, sería inconstitucional que la autoridad administrativa imponga el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar, entre la pena corporal o la pecuniaria.

4.- CLAUSURA.

Es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada por el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.¹²⁴

La clausura en la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, se contempla como una sanción, la cual puede ser temporal o permanente, parcial o total. Procede cuando dicho incumplimiento lesiona gravemente los derechos de la sociedad, alterando el orden público. Por ejemplo, el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, de lugares en donde se permita el comercio de drogas enervantes, etc.

La autoridad administrativa competente debe proceder a través de una “orden de clausura” debidamente fundada y motivada, que justifique la ejecución de la misma, para evitar presuntas violaciones a las garantías individuales de los gobernados.¹²⁵

El artículo 5o. de la Constitución , cito:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. . .”

¹²⁴ Sánchez Flores Octavio. “Las 1100 preguntas del Juicio de Amparo”. Cuarta edición. Editorial Herrera. S.A. Pág. 245. México 1997.

¹²⁵ Gongora Pimentel Genaro. “La Suspensión en materia administrativa”. Editorial Porrúa S.A. Pág.41. México 1993.

Frente al principio de que la libertad de trabajo sólo puede vedarse por una ley en sentido formal y material, es decir, prohibir absolutamente para todos en relación con una determinada actividad cuando se ofendan los derechos sociales, se suscita el problema de si los reglamentos autónomos, llamados también gubernativos, entrañan dicha prohibición cuando sujetan la conducta del gobernado a ciertos requisitos sin cuyo cumplimiento no podría desempeñarse. Ningún reglamento de ese tipo debe vedar o, prohibir actividad alguna de modo absoluto; pero esta prohibición, que comprende a la actividad en sí misma considerada, no debe confundirse con la fijación de las condiciones en que el gobernado puede ejercitarla, condiciones que se refieren a circunstancias de variada índole dentro de las cuales se debe realizar su desempeño, tales como la ubicación del establecimiento comercial o industrial, requisitos del local respectivo, horario de labores, posesión de una licencia de funcionamiento, etc.

Conforme a esta consideración distintiva entre la prohibición absoluta de una actividad y la sujeción de su ejercicio a ciertas condiciones, se concluye que los reglamentos gubernativos, al consignarlas, no implican la vulneración de la libertad de trabajo, ni por ende, se oponen al artículo 5o. Constitucional, ya que satisfechas tales condiciones, la actividad respectiva puede desempeñarse.

Los requisitos a que está sometido el ejercicio de una determinada conducta del gobernado se justifican plenamente en el caso de que a esta conducta se vinculen los intereses del público. Si tales intereses son ofendidos por el gobernado al no cumplir con los requisitos establecidos y desarrollados por el Reglamento, procede entonces, la clausura.

CAPITULO IV.

“LA TRASCENDENCIA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”.

1.- EN LO SOCIAL Y EN LO JURÍDICO.

2.-CONTRADICCIONES EN LA LEY.

3.- CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA CORTE.

4.- PROPUESTAS DE REFORMAS.

1.- EN LO SOCIAL Y EN LO JURÍDICO.

El hombre es un ser esencialmente sociable, o como dijera Aristóteles, un *zoon politikon*, pues le sería imposible forjar siquiera su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes. La vida social del ser humano es siempre un contacto con los demás individuos miembros de la sociedad, equivaliendo, por tanto, a relaciones de diversa índole, sucesivas y de reparación interminable. Ahora bien, para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero del orden, para evitar el caos en la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encauce y dirija esa vida en común, que norme las relaciones humanas sociales; en una palabra, es menester que exista un derecho, concebido formalmente como un conjunto dispositivo. No carece de validez el proverbio sociológico que dice: **UBI HOMINES, SOCIETAS; UBI SOCIETAS, JUS**, pues el Derecho es inseparable de toda convivencia humana, que sin él sería imposible.¹²⁶

La regulación jurídica es indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad en todos sus aspectos. Sin el Derecho, que implanta el orden normativo necesario para la vida social, ésta no podría desarrollarse. La normatividad jurídica es para toda colectividad humana lo que el oxígeno para los humanos, o sea, que dichos elementos son imprescindibles para la vida en sus respectivos casos. El derecho, como orden normativo, debe reflejar en sus prescripciones fundamentales las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que se registren dentro de la vida dinámica de las sociedades humanas con el objeto de consolidar los resultados de dichas transformaciones y de regular imperativamente las relaciones

¹²⁶ Véase Nueva Enciclopedia de Conocimientos Universales. "La Sociedad Humana". Tomo 9. Editorial Cumbre. Pág. 165. República de Panamá 1967.

comunitarias conforme a ellos. El Derecho es el conducto por el que necesariamente todas las transformaciones que experimente la sociedad debe canalizarse.

La sociedad mexicana contemporánea se ha caracterizado básicamente por su pluralidad y complejidad, lo que significa que es una sociedad más exigente con el gobierno y, principalmente, con la actuación de su Administración Pública; es una sociedad que demanda cotidianamente que las relaciones entre la Administración y los particulares se sujeten a los principios de legalidad, simplificación, transparencia y racionalidad.

El gobierno de todo país democrático debe reconocer como compromiso fundamental el de proporcionar certeza y seguridad jurídica a los gobernados. Ahora bien, esto solamente es posible cuando reina un clima de libertad., porque solamente en un ambiente como ése puede manifestarse en todo su esplendor el talento y el valor moral de los hombres. Donde el poder del gobernante establece las normas de vida y de conducta para todos, donde el Estado no sólo impone lo que se debe hacer o evitar, sino también lo que se debe pensar o dejar de pensar, es evidente que ni el talento podrá florecer, ni la virtud manifestarse como tal ante los hombres. La historia de todas las épocas y en especial la historia contemporánea nos enseña que toda cultura intelectual o moral es imposible allí donde no existe la libertad, y que aquellos Estados que so pretexto de seguridad pública o en nombre de una ortodoxia de cualquier tipo intentan ejercer una vigilancia sobre el pensamiento o la conducta privada de los hombres acaban por precipitar a la nación en el más bajo nivel de incultura y en la más degradante inmoralidad.¹²⁷

La configuración de un sistema de derecho en este caso Administrativo en un país y en un momento histórico determinado, sólo se logra conociendo a fondo cuáles son los derechos y garantías de que gozan los administrados frente a la Actuación del Poder Público. En todas las Declaraciones de Derechos y en todas las Constituciones Revolucionarias, figura la

seguridad en la primera fila de los derechos individuales. Es importante mencionar, el alto contenido social y jurídico que la **“DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789”**, contiene al iniciar con este preámbulo:

“Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente en todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, en el futuro fundadas sobre principios simples e indiscutibles, se encaminen siempre hacia el mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.”

La Asamblea declaraba, “en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo”, los derechos del hombre y del ciudadano. Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos; la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles; toda soberanía reside esencialmente en la Nación; la libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro; la ley es la expresión de la voluntad general, y todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir personalmente, o por sus representantes, a la formación de las leyes; todos los ciudadanos son iguales ante la ley.¹²⁸

Los derechos del hombre constituyen la esfera de libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya. El Estado moderno se ha caracterizado por una evolución encaminada a ofrecer, cada vez, mayores garantías a los ciudadanos.

¹²⁷ *Ibidem* pág. 174.

Tanto la vida política, jurídica, social y económica se encuentran sometidas a un orden fundamental y supremo, que nosotros llamamos Constitución, la cuál contiene la declaración de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, así como las reglas esenciales de la convivencia social. La Constitución provee de órganos al Estado para el desarrollo de sus actividades. La Administración viene a ser precisamente la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales, su actuación no es absoluta, ya que contiene límites, en virtud de su sometimiento a la Ley, que excluyen la posibilidad de arbitrariedades, constituyendo así un freno a la omnipotencia del Poder Ejecutivo y recibe de la ley el impulso para actuar. Todo acto administrativo precisa de un fundamento legal. Toda intervención de la autoridad debe ser autorizada por una Ley.

El principio de legalidad constituye el fundamento normativo de la función administrativa, que el Poder Ejecutivo tiene básicamente a su cargo, por cuanto que esta función administrativa es, desde el punto de vista de su naturaleza, la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales.

La actividad que el Estado realiza bajo ese orden jurídico, se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, culturales y políticas, tratando de armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista. Dicho intervencionismo se realiza a través del instrumento técnico con el cual cuenta el Estado moderno para obtener esos objetivos de justicia social, es decir, la Administración, que de esta manera se ha transformado de forma paulatina pero irreversible en una organización cada vez más extensa y compleja.

¹²⁸ Véase la obra "Las Grandes Corrientes de la Historia" de Jacques Pirenne. Volúmen V. (Revolución Francesa). Traducción de la cuarta edición francesa por Julio López O. Grolier International Inc. Editorial Exito S.A. Barcelona, España 1972. Impreso en Argentina.

Para el Maestro López Nieto y Mallo, este crecimiento inevitable y a veces desmesurado de la Administración contemporánea, si bien por un lado beneficia a los diversos sectores sociales, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, en contrapartida, también afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, ya que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, en virtud de que los mismos se encuentran sujetos en un número cada vez mayor a las leyes administrativas de diversa índole que limitan el desarrollo de sus actividades en la vida cotidiana. Lo anterior ha determinado que el administrado se encuentre en una situación muy desventajosa frente a la Administración Pública de nuestra época. El administrado está impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.¹²⁹

Con excesiva frecuencia se dice que las leyes administrativas no son de las más conocidas por los administrados ni por los profesionales del derecho y que, por eso, su aplicación es en muchos casos inexistente o defectuosa. Posiblemente, de ser ciertas tales afirmaciones, ello puede ser debido no sólo a esa falta de conocimiento sino más bien al carácter arcaico y desprovisto de agilidad que se ha venido imprimiendo a la Administración Pública. De ahí lo indispensable de reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados frente a la misma Administración, así como establecer nuevos mecanismos de tutela, los cuales combinados con las necesidades políticas, sociales y económicas puedan lograr que el Administrado supere su desventaja frente al Poder Público.

Ciertamente, la realidad determina a la norma pero a su vez ésta influye claramente en ésta. La nueva Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pretende constituir uno de los tantos mecanismos de protección de los derechos del gobernado, con el fin de que sus normas pasen a ser una auténtica realidad en la vida de nuestra Administración Pública,

¹²⁹ López Nieto y Mallo. "El Procedimiento Administrativo". Editor José María Bosch. Pág. 125. Barcelona 1960.

conforme a las exigencias sociales, políticas, económicas y culturales de la sociedad, todo ello en aras de la corriente reformista de la Administración Pública en México.

La modernización de la Administración Pública del Distrito Federal, sólo será posible mediante la adecuación de un marco jurídico en el que se desenvuelva la actuación de los órganos administrativos.

La existencia de normas jurídicas obsoletas que regulan en exceso las actividades de los particulares y que no aclaran la actuación de los órganos administrativos, propician la discrecionalidad y la arbitrariedad en los actos y procedimientos administrativos, convirtiéndose en el principal obstáculo a la modernización de la Administración. De esta manera, la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, propicia la institucionalización de una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública Local.

El Distrito Federal es una entidad que presenta graves problemas económicos, sociales, culturales y políticos. Por ello, requiere de una Administración Pública Moderna, cuya actuación se sustente en la simplificación de los trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias, una administración que esté a la altura de las exigencias del desarrollo económico y social, que requieran más de ocho millones de capitalinos.

El rápido aumento de la actividad administrativa en el ámbito tradicional del Estado, así como la inclusión de nuevas áreas a su esfera, hacen necesario que el Gobierno procure establecer las medidas, procedimientos e instrumentos adecuados para el funcionamiento eficaz de la actividad estatal.

La trascendencia jurídica de esta Ley, obedece a la necesidad de conjuntar en un sólo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que reconocen las doctrinas procesales y la jurisprudencia Administrativa, para establecer el proceso legal que debe seguir la autoridad para

emitir sus manifestaciones jurídicas. El observar ciertas formalidades para la emisión de los actos, constituye una garantía para el particular de que se respetarán sus derechos fundamentales.

Esta Ley espera acabar con la lucha en contra de las inmunidades del poder, otra pieza que forma parte del engranaje de la justicia administrativa.

La justicia es una cualidad posible dentro de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo. La búsqueda de la Justicia es la eterna búsqueda de la felicidad humana. Es una finalidad que el hombre no puede encontrar por sí mismo y por ello la busca en la sociedad.

En el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Año II, Primer Período Ordinario de Sesiones, Número 21, de fecha 22 de noviembre de 1995, en la página 13, el Representante Fauzi Hamdan Amad, señala expresamente:

“Esta Ley es de tal trascendencia que va a volcar, prácticamente en un viraje de 180 grados, la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal, porque la va a obligar a rectificar, a acelerar los procedimientos de transparencia en su actuación y de eficacia.”

Esta Ley es un gran instrumento para la autoridad administrativa para modernizarse, eficientarse y sobre todo institucionalizarse. De nada sirve la reforma administrativa, si no va inmersa o acompañada de una normatividad que la regule, la adecúe y la institucionalice.

Esta Ley sigue el esquema de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; superándola en diversos aspectos, que son:

PRIMERO.- Proporciona al servidor público y al administrado, un glosario de los conceptos más usados en la legislación administrativa, pretendiendo enfatizar la sencillez en que deben enmarcarse y desarrollarse las relaciones entre la Administración Pública y los gobernados.

SEGUNDO.- Se supera el defecto de la Ley Federal que justifica la inobservancia de las formalidades del procedimiento administrativo, por razones de emergencia o urgencia, la absurda declaración de que siempre y cuando no se violenten las garantías individuales del particular; siendo que resulta transgredida la garantía de legalidad, piedra angular del estado de derecho.

TERCERO.- Es iconoclasta esta Ley, al destronar la unipotencia de la negativa ficta para aceptar de manera más amplia la afirmativa ficta ante el silencio de la Administración Pública; no significa la desaparición de la negativa ficta, la que por sí, significa un beneficio para los administrados, sino que ahora se abre la posibilidad de que el Silencio administrativo en ciertos casos se interprete a favor del particular. El principio de la afirmativa ficta va a obligar naturalmente a la administración pública, a adoptar medidas de eficacia en su estructura interna de organización, para que no la rebasen los tiempos en que debe contestar las promociones de particulares, ya que si no contesta en esos plazos se entenderá otorgada la resolución en favor de las pretensiones del administrado.

CUARTO.- Maneja con mejor técnica jurídica las figuras de los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, tratándolos de manera separada y vinculándolos con la nulidad y anulabilidad del acto.

QUINTO.- Introduce el principio de lesividad de un acto administrativo que, siendo favorable a los particulares, se haya emitido sin cumplir con los requisitos de Ley y lo adviertan las autoridades administrativas y como debe prevalecer el interés general sobre el interés particular, la autoridad administrativa no va a poder declarar por sí misma la nulidad del acto, sino que tendrá que demandarlo ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es un paso agigantado en los vericuetos inexplorados de la Justicia Administrativa, y se espera que las Entidades Federativas, incluido el Estado de Chihuahua, que trató por primera vez la regulación uniforme del procedimiento administrativo, tomen en cuenta esta Ley, para hacer posible el Estado de Derecho.

A la par de la trascendencia jurídica se encuentra la social, que no es menos importante, debido a que la presente Ley busca dar cauce a la añeja demanda social que exige, que las relaciones de la Administración Pública con los particulares se regulen de manera eficiente, congruente, sistemática, racional y conforme a la dinámica social.

Se estructuró esta Ley, para que responderá a la imperiosa necesidad de hacer frente a las exigencias del proceso de transformación del Distrito Federal, aportando un marco jurídico que tome en cuenta la necesaria presencia del Gobierno Local en todas las esferas de la vida social capitalina, que exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita satisfacer las necesidades públicas y resguarde las garantías de la ciudadanía.

El hombre, el ciudadano en general, depende cada día en mayor medida a la Administración Pública; es más, la intervención administrativa ha llegado a invadir las esferas más

íntimas de la personalidad y al mismo tiempo se puede decir también, que la vida no puede transcurrir hoy en día sin la intervención de los entes públicos.

Esta visible conexión entre los órdenes normativo y social, es lo que hace indispensable su adecuación conforme a las necesidades de ambas. Recordemos que toda sociedad requiere de un orden jurídico que la regule, adecuándose a la problemática existente y proponiendo soluciones reales.

La trascendencia jurídica y social de esta Ley, es que pretende acabar con la asfixiante cantidad de disposiciones administrativas que nos regulan, nos controlan, nos supervisan, y que prácticamente nos ahogan en el quehacer diario de nuestra actividad como particulares. Resulta, por tanto, ineludible que las relaciones entre la Administración Pública y los Administrados quede sujeta a un procedimiento unificado; que sin detrimento de su eficacia, venga a reconocer los derechos fundamentales y las libertades individuales establecidas en nuestro país, a través de los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución. De ahí la trascendencia de la inédita Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El Asambleísta Fauzi Hamdan Amad, señala que ciertamente como ya se dijo, se tiene a nivel Federal una Ley de Procedimiento Administrativo; pero reconociendo las, incluso insuficiencias y deficiencias de esa Ley Federal, ésta, la del Distrito Federal, va a constituir sin lugar a dudas un reto para todos los Estado de la República, que pretenden integrar en su estructura jurídico-administrativa una Ley de ésta naturaleza.

Esta Ley es un gran avance y estoy segura que se enriquecerá en su aplicación por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual tiene el gran peso de interpretarla con seriedad, con honestidad, con conocimiento pleno y respetando sus disposiciones. Quizá más adelante, esta Ley reciba ciertos ajustes que la beneficien y engrandezcan aún más.

2.- CONTRADICCIONES EN LA LEY.

Dentro de las contradicciones que se encuentran en esta Ley , se destacan las siguientes:

a).- En su artículo 2o., se estableció un glosario de los conceptos más utilizados dentro de la Ley con el fin de erradicar los tecnicismos tan comunes en la legislación administrativa; sin embargo la fracción décimo segunda se presta a confusión al decir:

“Interesado.- Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por **OSTENTAR** un derecho legalmente tutelado.”

La ostentación implica una presunción y ésta a su vez una suposición o conjetura, por lo que, consideró que los derechos no son ostentables, sino que se tienen.

Los derechos son facultades otorgadas o reconocidas por las normas jurídicas a las personas físicas o jurídicas, para que éstas los hagan valer en un tiempo y lugar determinados. Son derechos plenamente reconocidos más no simples presunciones.

b).- En su artículo 4o, se establece que la presente Ley se aplicará de manera SUPLETORIA a todas las leyes administrativas, que regulan o que van a regular al Distrito Federal; SALVO en lo relativo al Recurso de Inconformidad; en lo que respecta a las visitas de verificación, y en lo referente al procedimiento de revalidación de licencias, permisos o autorizaciones. Será supletoria de diversos ordenamientos jurídicos que no cita ni precisa, agregando que la misma se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos.

Otro aspecto que es una verdadera falla de la facultad legislativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es la parte que dice textualmente: “las cuales se sujetarán a lo previsto en esta Ley y el reglamento que se expida en las materias que expresamente contemple este ordenamiento”, esta regula la aplicación de un reglamento que a la fecha de publicación de la Ley no existe. Pero además delega a la autoridad facultada para expedir reglamentos, a que se sujete a una serie de materias que el propio reglamento contemple sin fijarlas en la Ley; lo cual atenta en contra del principio constitucional de que la soberanía legislativa no se delegue ni se reúna en una sola persona, establecido en el artículo 49 de la Constitución.

Posteriormente este mismo artículo señala que ha falta de disposición expresa en esta Ley, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. De tal suerte, que el Código Procesal Civil es SUPLETORIO de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a su vez tiene el carácter de SUPLETORIA.

Recordemos que la supletoriedad opera cuando existiendo una figura en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes.

Por lo tanto, la supletoriedad del Código Adjetivo sobre la Ley Procedimental Administrativa, lo único que pone de relieve es que esta última no se elaboró de manera clara y precisa respecto de las instituciones que prevé y que por lo mismo se hace necesario que el particular acuda a dicho Código, circunstancia que no debe ser así, porque el fin primordial de esta Ley es la unificación de los criterios a seguir en todo procedimiento administrativo y el hecho de acudir a otro Código de forma supletoria, rompe con dicha unificación.

c).- En los artículos 9, 12 y 13 de la presente Ley, se establece que los actos administrativos válidos tienen las siguientes características: eficaces, ejecutivos, ejecutorios, y tienen ejecutividad.

Dichas características se prestan a confusión dentro de la Ley, lo que contraviene la finalidad expuesta en la misma, que es básicamente la de no confundir al particular con los tecnicismos administrativos. Durante el desarrollo de este trabajo, se estableció que se entendía por cada una de ellas, con el fin de evitar caer en serias contradicciones que lo único que logran es restarle seriedad y efectividad a la Ley.

Recordemos que en el derecho mexicano son dos conceptos diferentes ejecutorio y ejecutivo. Generalmente por ejecutorio se entiende lo que no es susceptible de recurso o medio de impugnación, luego entonces, los actos administrativos no son ejecutorios sino ejecutivos.

d).- El artículo 17 de la Ley, se refiere a la ejecución directa del acto por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados. Deberá hacerse un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor del objeto, para que retire con sus propios medios, y si éste se negare a cumplir o no estuviere presente, se procederá entonces, a la ejecución del acto, quedando obligado a pagarle los gastos de ejecución que erogó la Administración Pública, al hacer cumplir sus determinaciones.

El problema surge cuando el acto que se ejecutó directamente por la Administración Pública Local, fue invalidado por la autoridad competente, debiendo entonces la Administración devolver los gastos de ejecución que se fincaron al particular; pero ¿Qué pasa con las garantías individuales que fueron transgredidas?

Tristemente la Ley no dice nada al respecto, y al no hacerlo lesiona gravemente por una parte la protección jurídica de los administrados y por la otra, a la Ley misma, ya que

recordemos que ésta pretende garantizar la seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública Local.

La Administración debe evitar que pretextando la ejecución directa del acto, se restrinjan o conculquen el ejercicio de las garantías de libertad y seguridad jurídica que otorga la Carta Magna.

e).- En el artículo 44, se establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los escritos iniciales que presenten los interesados o sus representantes, cuando la norma aplicable al caso “nada señala.”

Tales requisitos quedan enunciados en siete fracciones y lo interesante del asunto es, que en su fracción sexta se contradice al establecer que:

“ . . . Se debe cumplir además, con los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables en su caso, o el Manual, pudiendo ofrecer las pruebas que sean necesarias para acreditar los hechos argumentados, cuando la naturaleza del asunto así lo exija.”

Ahora bien, si precisamente la Ley enuncia los requisitos en razón de que la norma aplicable nada señaló, como es posible que en la fracción VI, remita al interesado a cubrir los señalados por los ordenamientos jurídicos aplicables, si tales requisitos ni siquiera están contemplados, de ahí su enumeración a falta de disposición de la norma aplicable en la Ley procedimental administrativa.

Posteriormente esta misma fracción obliga al particular a cubrir además, con los requisitos contemplados en el Manual (de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal), el cual jurídicamente no obliga al particular, porque no tiene la categoría de una ley.

Aquí la pregunta sería ¿De cuantos requisitos estamos hablando señores?

Recordemos, que el procedimiento administrativo tiene como premisa fundamental la agilidad, la celeridad y la expeditéz, que hacen más eficiente la actuación administrativa y que constituyen la parte más importante de su modernización. Al establecer la autoridad administrativa una enorme cantidad de requisitos a satisfacer, lo único que logra es fastidiar al particular, generando confusión, pérdida de tiempo e ineficacia dentro de la actuación administrativa.

f).- Otro aspecto muy criticable de esta Ley, es que habla de la aplicación de un Manual que ni siquiera ha sido expedido en la fecha de su publicación y que cita en los artículos 2o. fracción XVIII, 57 y Cuarto Transitorio. Un Manual no tiene categoría obligatoria para los particulares y contribuye a la dispersión, burocracia y proliferación de leyes en la materia

El particular queda sujeto a cuatro diferentes rangos de normas jurídicas que establecen y regulan el procedimiento administrativo: las leyes especiales de cada materia, la ley supletoria del procedimiento administrativo del Distrito Federal, el reglamento a que se refieren diversos artículos de esta Ley, y el Manual de Trámites y servicios al Público del Distrito Federal.

El que existan cuatro rangos de normas sobre el procedimiento administrativo, es dispersión e inseguridad jurídica que atenta contra el estado de derecho y la legalidad; pues la ley prácticamente le está dando el mismo rango al reglamento y al manual.

g).- En el artículo 57, aunque las normas aplicables, no prescriban que deberán ofrecerse y aportarse pruebas, reiteramos aquí, que éste es un derecho constitucional que tiene el particular que no puede proscribir una ley secundaria.

h).- La fracción III del artículo 78, es criticable porque la Policía Preventiva no tiene facultades para informar si una persona ha desaparecido. El Código Civil para el Distrito Federal, prevé el procedimiento que tiene que llevarse a cabo, cuando una persona haya

desaparecido y se ignore el lugar donde se halle y quien la representa, cuya autoridad competente para desarrollarlo es el juez de lo familiar.

i).- El artículo 89 señala que cuando se trata de autorizaciones, licencias o permisos, las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo en los términos previstos por el ordenamiento jurídico aplicable o el Manual en su caso, y si éstos no contemplarán un término específico, deberá entonces, resolverse en 40 días hábiles después de presentada la solicitud. Si la autoridad no emite su resolución dentro de los plazos señalados, se entenderá que la resolución se dictó en sentido afirmativo, salvo tres supuestos, en los que el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada.

Dicho artículo establece como regla general a la afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo y de manera excepcional a la negativa ficta sólo en determinados casos.

j).- En el artículo 90, si el interesado presume que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar en un término de hasta diez días hábiles la certificación de que ha operado dicha presunción. Tal certificación inicia un nuevo procedimiento, el cual significa a mi manera de ver, más pérdida de tiempo para el particular, quién tendrá que CERCIORARSE de que ha operado esta presunción, sometiendo dicha aprobación al Superior Jerárquico de la autoridad omisa, él cual puede negarle la expedición de la certificación solicitada, dejando así al gobernado en un grave estado de indefensión jurídica. El procedimiento para hacer valer la afirmativa ficta está llena de formulismos, trámites y burocracia que hacen nugatorio en gran parte el reconocimiento de esa afirmativa ficta.

En su último párrafo, este artículo acaba diciendo que en caso de que no fuese emitida la certificación solicitada, la afirmativa ficta será eficaz, previo acreditamiento de la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación. Esto implica la doble omisión en que incurren las autoridades:

PRIMERO.- Al no resolver el procedimiento administrativo respectivo en los plazos previstos, y

SEGUNDO.- Al no resolver la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta.

Esta doble omisión por parte de las autoridades sólo pone de manifiesto su falta de atención a los procedimientos incoados por el particular, lo cual es muy grave, ya que implica una severa reducción en la esfera jurídica de protección del gobernado, el cual se ve seriamente afectado por la pérdida de tiempo que se suscitó desde el inicio del trámite respectivo. Este tipo de problemas es lo que hace que la Administración Pública se torne lenta, insegura, ineficaz, poco seria y, que constituye un enorme obstáculo a la muy pretendida modernización de sus instituciones. Todo ello es contrario al Principio de Agilidad que se sustenta en esta Ley, al no respetar la autoridad administrativa, los términos establecidos para sus actuaciones.

k).- En el artículo 105, resulta indebida la atribución que este precepto otorga a las dependencias para supervisar bienes, personas y vehículos de transporte, con el pretexto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, toda vez que esta Ley es de carácter supletorio.

l).- En el artículo 106 y 107, es menester decir que no corresponde a esta ley prever sobre medidas de seguridad pública

m). - El artículo 110 señala que el recurso de inconformidad debe presentarse ante el Superior Jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. En caso de que la resolución que originó la inconformidad lo hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo Servidor Público.

Sobre este artículo, cabe hacer la siguiente reflexión: Si el servidor Público que emitió la resolución que propicio la interposición del recurso de inconformidad por parte del agraviado, fue el Jefe del Distrito Federal, conforme a esta Ley, el recurso debe presentarse ante la misma autoridad, lo cual significa que el citado Jefe volverá a revisar de nueva cuenta el fallo que emitió, pudiendo modificarlo en el caso de encontrar anomalías. El problema se presenta en este último supuesto, ya que considero que será difícil que la autoridad que emitió la resolución, la modifique o revoque al volver a revisar su resolución.

Sobre esto, sería conveniente que nos preguntemos ¿Qué garantías tendrá el agraviado, si la misma autoridad que emitió la resolución es la competente para conocer del Recurso Interpuesto?

Lo primero que nos viene a la mente es, que tales garantías se verán seriamente reducidas, puesto que la autoridad, ahora revisora, va a tratar de confirmar su resolución al considerarla apegada a derecho aunque no sea así, ya que recordemos que lo que se busca a través de la interposición de un recurso es precisamente el análisis de la resolución recurrida y del desarrollo del procedimiento en sí, revisando ante todo, el respeto a las garantías otorgadas al administrado por la Ley; estableciendo otro punto de vista que finaliza en el mayor de los casos, con la modificación o revocación del acto recurrido. Cuando a través de una resolución administrativa se lesiona gravemente la esfera jurídica del gobernado, el recurso constituye uno de los medios de defensa más importante para combatir de manera legal dicha afectación, por lo que se busca que sea una autoridad superior a aquella que la emitió, la encargada de revisar de nueva cuenta la resolución de forma clara y precisa, observando si se respetaron las formalidades esenciales de todo procedimiento administrativo de manera imparcial.

Si el Jefe del Distrito Federal es por una parte, la autoridad emisora de la resolución y por la otra, la autoridad revisora de la misma, el agraviado en este caso, cae en un

estado de incertidumbre e indefensión jurídica debido a la poca probabilidad que tiene de esperar que dicha autoridad modifique o revoque su fallo aún reconociendo tal vez presuntas violaciones a las garantías individuales del agraviado.

Las contradicciones que encontramos en esta Ley, constituyen un aspecto muy importante de la misma, debido a que pone de manifiesto los errores (esperemos involuntarios), en que incurrieron las personas que elaboraron esta Ley. Tales errores le restan importancia y seriedad al enorme esfuerzo que significó crear una Ley de Procedimiento Administrativo Local, que tratara de unificar en un sólo cuerpo de normas, diversos principios que son reconocidos por la doctrina procesal y que se traducen en el proceso legal que deben seguir las autoridades administrativas al manifestar sus determinaciones.

Esperemos que sean subsanados los errores encontrados en la ley, para que no sigan opacando el brillante esfuerzo que significó su creación. Esfuerzo que implicó “un pequeño paso para el particular, pero un gran salto para la Administración Pública.”

3.- CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA CORTE.

Los más importantes criterios sustentados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por los Tribunales Colegiados de Circuito, en lo referente a las instituciones previstas por esta Ley, son:

JUR. 96 “AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIO EN SU CONTRA.- La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber que pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridades, no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.”

SÉPTIMA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2592/85. Luis Salido Quiroz. 13 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 1487/85. Arcelia Velderrain de Chacón. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 1558/85. Olivia Melis de Rivera. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 1594/85. Ricardo Salido Ibarra. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 1598/85. Dinora Toledo de Ruy Sánchez. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Segunda Sala, Tesis 1, Informe 1985, Segunda Parte, pág.5

JUR. 100
permite.”

“AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2547/21. Compañía de Tranvías. Luz y Fuerza de Puebla, S.A. 12 DE MAYO DE 1923. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 778/23. Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de diez votos.

AMPARO EN REVISIÓN 228/20. Caraveo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.

Tomo XIV, pág. 555. AMPARO EN REVISIÓN. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos.

Pleno, Tesis 293, Apéndice 1988, Segunda Parte, Pág. 512.

JUR. 646. “ **AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO.-** De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I Constitucional, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la Ley sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material e obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

OCTAVA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 323/88. Máximo González Escobar. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 238/88. Jesús Mario Pineda Aguilar. 16 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO 311/90. Ventura Arenas Morales. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 356/93. Francisco González Flores. 31 de agosto de 1993. Unanimidad de votos.

RECURSO DE QUEJA 55/93. Trinidad Juan Pérez Zepeda. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos.

JUR. 655. “**AUTORIDADES. QUIENES LO SON.-** Este Tribunal estima que para los efectos del Amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados, pretenden imponer dentro de su actuación oficial con base en la Ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

SÉPTIMA ÉPOCA:

AMPARO DIRECTO 201/75. Laboratorios Fustery S.A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 191/80. E.R. Squibb&Sons de México, S.A. de C.V. 9 de abril de 1980. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 811/80. Sandoz de México, S.A. de C.V. 11 DE MARZO DE 1981. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 870/80. Helber de México, S.A. 11 de Marzo de 1981. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 884/80. Laboratorios Cyropharme, S.A. 18 de Marzo de 1981. Unanimidad de votos.

NOTA:

Las jurisprudencias 96, 100, 646 y 655, pueden ser consultadas en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, México 1995, páginas 63, 65, 433 y 439 respectivamente.

“CIRCULARES.- Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que estos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el Poder Público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligará a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.”

QUINTA ÉPOCA:

Tomo XXXII, pág. 471. AMPARO EN REVISIÓN 3676/24. Cía de Gas y Combustibles “Imperio”, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXXIX, pág. 3101. AMPARO EN REVISIÓN 5099/46. La Vasco Cantabria, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Tomo XC, pág. 195. AMPARO EN REVISIÓN 5081/46. La Vasco Cantabria, S.A. Unanimidad de 4 votos.

SÉPTIMA ÉPOCA, TERCERA PARTE:

Volúmenes 115-120, pág. 60. Revisión Fiscal 18/78. Ariel Construcciones, S.A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 139/144, Pág. 44 .AMPARO EN REVISIÓN 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

NOTA:

Esta Jurisprudencia puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 139-144, Sección Jurisprudencia, Parte Tercera, Segunda Sala, Pág. 195.

“CIRCULARES. NO SON LEYES.- Las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas importan una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 492/18. Arias Vda. de Ramírez Crispia. 27 de septiembre de 1920. Unanimidad de 8 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 261/ 22. Sánchez Aldana Antonio. 27 de octubre de 1925. Unanimidad de 9 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 205/22. Gómez Ochoa y Cía. 12 de enero de 1926. Unanimidad de ocho votos.

Tomo XIX, pág. 1115. Recurso de Súplica. Arch José. 20 de diciembre de 1926.

Tomo XIX, Pág. 1217. Corcuera Hermanos, succ. 20 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos.

“INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quién los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 Constitucional.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 2413/21. Garza Gutiérrez José. 1o. de julio de 1924. Unanimidad de once votos.

AMPARO EN REVISIÓN 535/22. Clark Antonio Salvador. 9 de septiembre de 1924. Unanimidad de ocho votos.

AMPARO EN REVISIÓN 2089/24. González Jesús. 19 de febrero de 1925. Unanimidad de nueve votos.

AMPARO EN REVISIÓN 529/21. Rogelio Gómez y Hermanos. 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos.

AMPARO EN REVISIÓN 12/27. Vázquez Adolfo. 9 de agosto de 1927. Unanimidad de diez votos.

NOTA:

Las anteriores jurisprudencias, pueden ser consultadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de Junio de 1996, Materia administrativa, México 1996, Páginas 27 y 60 respectivamente.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.- El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 Constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las Leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.”

AMPARO EN REVISIÓN 5141/66.- Sara Ruiz Obregón.- 5 de octubre de 1967.-5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Precedentes:

Volumen CXI, Tercera Parte, Pág.32.

Volumen CXIV, Tercera Parte, Pág.30.

Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág.74.

NOTA:

Tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen CXXIV. Tercera Parte. Octubre de 1967. Segunda Sala. Pág. 30

“LEGALIDAD, GARANTÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.- No es verdad que la garantía de legalidad que consagra el artículo 14 Constitucional, esté limitada a los aspectos civil y penal, sin incluir los actos de la autoridad administrativa.”

AMPARO EN REVISIÓN 8577/65. Elíseo Gómez Arriaga.-21 de abril de 1966.-5 votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Precedente:

Volumen XCVI, Tercera Parte, Pág.53

NOTA:

Tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen CVI, Tercera Parte. Abril de 1966. Segunda Sala. Pág. 53.

JUR. 338. **“MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.-**La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

SÉPTIMA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 4862/59. Pfizer de México, S.A. 2 de octubre de 1963. Cinco Votos.

AMPARO EN REVISIÓN 766/79. Comisariado Ejial del Poblado de Emiliano Zapata, Mpio. de la Huerta, Jalisco. 9 de agosto de 1979. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otra. 27 de marzo de 1980. Unanimidad de cuatro votos.

REVISIÓN FISCAL 6/81. Armandos Beach Club, S.A. 2 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos.

AMPARO DIRECTO 1278/80. Constructora Itza, S.A. 6 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos.

Segunda Sala, Tesis 1173, Apéndice 1988, Segunda Parte, pág.1889.

NOTA:

La Jurisprudencia 338, puede ser consultada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia común, México 1995, Pág.227.

“MULTAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA.- En el caso de imposición de multas por parte de la autoridad administrativa, basta con que el particular tenga la posibilidad de controvertir dicha sanción a través de los medios de defensa conducentes para tener por satisfecha la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 Constitucional, y no es necesario por tanto, que dicha garantía se le dé al particular previa a la imposición de la multa.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 2044/94.-Teléfonos de México, S.A. de C.V. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón.- Secretario Luis Enrique Ramos Bustillos.

NOTA:

Esta tesis puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo XV-II, correspondiente al mes de Febrero de 1995, pág. 412.

“PETICIÓN, DERECHO DE. SOLICITUD DE INFORMES.- Al respecto de la garantía consagrada en el artículo 8 Constitucional, cuando la petición contiene una solicitud a través del recurso de inconformidad planteado, implica que en un plazo razonable se resuelva sobre dicha solicitud. Y si la autoridad suspende o paraliza el trámite relativo, sin causa justificada para ello, es evidente que está violando la citada garantía. Ahora bien, aunque la autoridad recurrente solicitó información para estar en aptitud de resolver, y dice que no ha recibido tal contestación, es claro que se está violando el citado artículo 8 Constitucional, si la autoridad se abstiene de resolver por estar en espera del informe mencionado, sin que de su parte, como se deriva de autos, haya seguido ningún otro trámite, ya sea conminando a quien debe informarle, o emitiendo algún otro acuerdo para estar en aptitud de resolver al respecto, ya que de otra manera se estaría en el supuesto de que las autoridades podrían no resolver nunca las peticiones ante ellas formularse, aduciendo su imposibilidad para ello, por falta de los informes conducentes para la solución del asunto, lo que indudablemente traería como consecuencia una flagrante violación del contenido del artículo 8 Constitucional, conforme al cual el quejoso tiene derecho no sólo a que en forma periódica se le informe sobre los trámites de su petición sino también a que el procedimiento avance, y a obtener resolución de fondo.”

AMPARO EN REVISIÓN RA-103/71 (1814/67).Gabino Cabriales Hernández 14 de junio de 1971.-Unanimidad de votos.-Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

NOTA:

Esta tesis puede ser consultada en el Informe 1971.Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág.49, número 1596.

“PETICIÓN, DERECHO DE. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD.- La falta de competencia de una autoridad para resolver la solicitud de un particular, no la exime de la obligación de contestar la instancia aun cuando sea para darle a conocer su incapacidad legal para proveer en la materia de la petición.”

AMPARO EN REVISIÓN 4402/65. Alberto Mejía Vázquez y otro. 11 de marzo de 1966. 5 votos.
Ponente: Jorge Iñárritu.

Precedentes:

Volumen XL, Tercera Parte, Pág. 63

Volumen LIII, Tercera Parte, Pág. 63

NOTA:

Esta tesis puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta época. Volumen CV. Tercera Parte. Marzo 1966, Segunda Sala. Pág. 55 (1593)

JUR. 392. **“PROCEDIMIENTO, VIOLACIONES AL.-** Cuando se concede el amparo por violaciones a las leyes del procedimiento, tendrá por efecto que éste se reponga a partir del punto en que se infringieron esas leyes.”

QUINTA ÉPOCA:

AMPARO ADMINISTRATIVO EN REVISIÓN 3354/27. Torres Sagaceta Luz. 5 de enero de 1928. Mayoría de siete votos.

AMPARO CIVIL DIRECTO 2597/22. Holms William Leonard. 27 de abril de 1928. Unanimidad de nueve votos.

AMPARO PENAL DIRECTO 3775/23. Aguirre Epifanio. 7 de julio de 1928. Unanimidad de nueve votos.

AMPARO CIVIL EN REVISIÓN 1947/27. Molina Herrera Dionisio. 20 de mayo de 1929. Cinco votos.

AMPARO CIVIL DIRECTO 1350/26. Lamar Lucius M. 31 de mayo de 1929. Cinco votos. Tercera Sala, Tesis 1442. Apéndice 1988, Segunda Parte, pág. 2295.

JUR. 1011. **“ SEGURIDAD JURÍDICA. GARANTÍA DE LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.-** El artículo 16 Constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que origine una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto Constitucional.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

OCTAVA ÉPOCA:

AMPARO EN REVISIÓN 501/89. Juan Manuel Bernard Avila. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 253/92. Pedro Sereno Candelario. 1 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 255/92. Constantino Suástegui Borja. 22 de octubre de 1992.

AMPARO EN REVISIÓN 300/92. Felipe de la O. Serrano. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

AMPARO EN REVISIÓN 310/92. Elio Cosme López. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Tesis XXI. 1o. J/6. Gaceta número 65. Pág. 61, véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI-Mayo, Pág.256.

NOTA:

Las Jurisprudencias 392 y 1011, pueden ser consultadas en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, México 1995, pág.264 y 670 respectivamente.

“SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.-

Hablar de silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la Administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo han encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivos son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativo-órganos descentralizados centralizados, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La convivencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como estos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo de las resoluciones de la comisión) reúnen en si mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun si el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los

particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo del contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la Administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así la labor del órgano público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO EN REVISIÓN 267/88. Eli Lilly y Cía de México, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaría: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

NOTA:

Esta tesis puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Segunda Parte-2, Octava época, página 676.

“ VISITA DOMICILIARIA. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES DEBE DARSE AL INICIO DE CUALQUIER TIPO DE VISITA.- De los artículos 44, fracción III y 45 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que existen tres tipos de actas de visitas domiciliarias que son, las iniciales, las parciales o complementarias y las finales, advirtiéndose que en la práctica, por regla general, las visitas a los contribuyentes, no se agotan en un solo acto, por lo que resulta incorrecto que la obligación de los visitadores para identificarse y circunstanciar el acta se circunscriba exclusivamente al inicio de la auditoría, pues puede darse el caso de que los que acudieron inicialmente a la visita hayan sido substituido o aumentado en su número, o bien que la autoridad fiscalizadora que inició la investigación solicite el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes para que continúen la visita por ella iniciada o simplemente que los que iniciaron la auditoría ya no presten sus servicios para la autoridad hacendaria, de tal suerte que, el requisito de la identificación tendrá que darse al inicio de cualquier tipo de visita, llámese inicial, parcial o final, para que de esta forma el visitado tenga la certeza jurídica de que le está permitiendo el acceso al espacio físico donde desarrolla sus actividades, el análisis o revisión de los papeles contables o verdaderos representantes de la autoridad tributaria.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

RECURSO DE REVISIÓN 52/94. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 23 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plascencia. Secretaria: Gloria Fuentes Cortés.

NOTA:

Esta tesis puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación,

no XV-II, Octava época, Febrero de 1995, pág.610.

“VISITA DOMICILIARIA. ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1. - Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.-Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refiere únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece en plural, ...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos” y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido.”

SÉPTIMA ÉPOCA:

REVISIÓN FISCAL 37/84. Regalos Encanto, S.A. 27 de marzo de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

REVISIÓN FISCAL 18/84. Jorge Matuk Rady. 15 de abril de 1985. Unanimidad de 4 votos.

REVISIÓN FISCAL 65/83. Leopoldo González Orejas. 18 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

REVISIÓN FISCAL 29/84. Pedro Espina Cruz. 25 de abril de 1985. Unanimidad de cinco votos.

Segunda Sala, Tesis 2042, Apéndice 1988, Segunda Parte, pág.3300.

NOTA:

Esta jurisprudencia puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de febrero de 1996, Tomo III, Novena época, pág. 320.

4.- PROPUESTAS DE REFORMA.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, requiere de ciertas reformas que son necesarias para su mejor aplicación en el campo administrativo.

A través de dichas reformas se busca que la Ley cuente con los elementos necesarios para que la administración pública local, tenga normas jurídicas que le permitan implementar un procedimiento rápido y expedito que garantice la seguridad jurídica de los particulares, siendo acorde con las necesidades y expectativas de una sociedad en constante cambio y que al mismo tiempo coadyuve al desarrollo económico y social de México.

Las propuestas de reforma son:

1.- **En el artículo 2º, fracción XII de la LPADF.**, al proporcionar la definición de Interesado se establece: “Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado.” En este caso, la palabra ostentar esta incorrecta, ya que los particulares no ostentan derechos sino que los tienen.

En este mismo artículo, sería conveniente añadir al glosario los términos Eficacia, Ejecutividad, Ejecutivo, como características de los actos administrativos, con el fin de brindar al particular de manera clara y precisa el significado de dichos términos, evitando originar así confusiones.

2.- **En el artículo 4º**, retiraría el carácter supletorio del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con respecto a esta Ley Procedimental Administrativa, ya que la naturaleza de la misma es SUPLETORIA. También sería conveniente eliminar la parte que dice textualmente: “las cuáles se sujetarán a lo previsto en esta Ley y el reglamento que se expida en las materias que expresamente contemple este ordenamiento.”, debido

a que atenta en contra del principio establecido por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- En el artículo 6º, fracción VII, en lo referente a la certificación de la afirmativa ficta, es necesario eliminar dicha fracción, ya que en lo personal considero que la certificación por parte de la autoridad administrativa, implica solamente más pérdida de tiempo para el gobernado, ya que, si ante el silencio de la autoridad operó la afirmativa ficta a favor del particular, es absurdo que tenga que esperar la certificación para que sea firme el acto administrativo.

En el artículo 10, fracción I, se hace alusión a la certificación de la afirmativa ficta en cuanto a las licencias, permisos o autorizaciones, cuestión que debe ser eliminada de la Ley, ya que significa un retroceso dentro de la expeditéz en la Administración Pública.

4.- En los artículos 9º, 12º y 13º, se maneja que los actos administrativos validos son eficaces, ejecutivos, ejecutorios y que tienen ejecutividad. Es conveniente eliminar el término ejecutorios, debido a que es una característica impropia de los actos administrativos en nuestro sistema jurídico.

5.- En el artículo 17º, hay que agregar que cuando el acto que se ejecutó directamente por la Administración Pública del Distrito Federal, fue invalidado por la autoridad competente, la Administración Pública quede obligada a pagarle al particular independientemente de la devolución de los gastos de ejecución, el pago de los daños y perjuicios que con dicha ejecución arbitraria se le ocasionaron al particular. Tristemente este artículo no establece ninguna sanción para la propia Administración Pública que en uso de las facultades que le asisten ejecuta el acto contraviniendo muchas de las veces, las garantías otorgadas por la Constitución al gobernado. Me pregunto ¿Porqué entonces la Administración Pública no debe pagarle al particular los daños y

perjuicios que su ejecución arbitraria provoca al administrado? No estamos frente a un abuso de poder por parte del Poder Público.

6.- El artículo 24º, dispone que la omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez, previstos en sus artículos 6º y 7º, producen la nulidad o anulabilidad del mismo. Sobre el particular, esta Ley debería ser más explícita en cuanto a los términos nulidad y anulabilidad, para evitar que el particular confunda los términos, recordemos que la misma, está dirigida a los gobernados los cuales necesitan de un lenguaje más fluido y sin complicaciones.

7.- El artículo 27º, establece que el superior jerárquico puede de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en la vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez, así como también podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público, pero ¿Qué sucede cuando se generó algún derecho o beneficio en favor del particular?. La Ley establece que no se podrá anular de oficio el acto administrativo ya que la autoridad tendrá que iniciar previamente ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, el procedimiento de lesividad, a excepción de que en los ordenamientos jurídicos aplicables (recordemos su supletoriedad), se le permita a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos, o cuando se haya conducido el gobernado con dolo, mala fe o violencia para obtener la resolución. ¿ Realmente la autoridad administrativa respetará las garantías individuales del gobernado al revocar un acto administrativo que beneficie al particular, aduciendo cuestiones de orden público?, ¿Qué sucedería si no existieran tales circunstancias de orden público y la autoridad anulara el acto?

8.- El artículo 28º, dispone que la autoridad administrativa cuenta con un plazo perentorio de cinco años para solicitar del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito

Federal, la anulación del acto administrativo, agregando que con ello se trata de respetar el principio de certeza y seguridad jurídica en favor del gobernado. Tal plazo otorgado a la autoridad para invalidar un acto favorable al particular pero desfavorable para la Administración Pública es demasiado, cinco años para que la autoridad pueda enmendar sus errores, perjudicando al gobernado y contrariando el fin pretendido por la Ley. El último párrafo del artículo 30, dispone que la actividad administrativa se integra por una serie de actos legales y congruentes, entonces, ¿Cómo es posible que un acto administrativo otorgado por la autoridad, favorable al particular pueda ser invalidado más adelante por existir según esa misma autoridad razones de interés público que obligan a dejarle sin efectos? ¿Dónde está la congruencia y la legalidad de que habla la Ley?

8.- El artículo 35º, en su primer párrafo, establece que la Administración Pública del Distrito Federal, en los procedimientos y trámites respectivos que conozcan, no podrá exigir mayores formalidades y requisitos que los establecidos en los ordenamientos jurídicos aplicables de cada materia (recordemos la supletoriedad de esta Ley), y en el Manual. Es importante preguntarnos ¿Cuántos requisitos y formalidades debe observar entonces el gobernado frente a la Administración Pública? En un principio se deben satisfacer los establecidos por la ley sobre la materia, seguidamente de los contemplados por el Manual y por último de lo consagrado por esta ley. Recordemos que bajo el principio de simplificación se reducían y clarificaban las formalidades y requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante la Administración Pública, resultando que esta disposición es contraria a lo previsto por dicho principio, debido a que no se simplifican sino al contrario se aumentan los requisitos y formalidades que el particular debe seguir en los procedimientos de que conozca la Administración Pública, entonces ¿dónde está la simplificación administrativa?.

9.- El artículo 38º, debe trasladarse al Capítulo relativo a Incidentes, ya que es ahí donde debe estar contemplado, eliminándolo así del Título Tercero, a fin de que exista congruencia y uniformidad entre las disposiciones de esta Ley.

10.- El artículo 44º, señala que las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial debe contener: ...“VI.- Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; ...”

Es evidente, que hay una contradicción entre lo expuesto por el primer párrafo del citado artículo 44º, con lo establecido por su fracción VI, ya que se parte de la idea de que la norma aplicable no señala requisito alguno, por lo que, resulta ilógico que la fracción VI, empiece diciendo que se deben cubrir los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, si precisamente no hay norma aplicable que establezca requisito alguno. Además la circunstancia de que el particular se vea obligado a cubrir tantos requisitos, lo único que pone de manifiesto es la falta de atención por parte de los creadores de esta Ley, al incurrir en el grave error de seguir imponiéndole al particular un sinnúmero de requisitos a cubrir. Otro aspecto criticable de esta ley, es que habla de la aplicación de un Manual que ni siquiera ha sido expedido en la fecha de su publicación y que cita reiteradamente en los artículos 2o. fracción XVIII y Cuarto Transitorio.

11.- En el artículo 56º, fracción II, segundo párrafo se establece: “ en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad; y las que sean contrarias a la moral, al derecho o a las buenas costumbres. Contra el

desechamiento de pruebas no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que esta circunstancia pueda alegarse al impugnarse la resolución administrativa.”

Claramente este artículo dispone que contra el desechamiento de las pruebas ofrecidas no procede recurso alguno, lo cual es violatorio de garantías individuales, ya que si el gobernado dentro del término legal ofrece pruebas y éstas son rechazadas ¿Dónde quedaría la garantía de audiencia que debe imperar dentro del sistema jurídico mexicano?.

La autoridad administrativa debe respetar el principio de legalidad que garantiza a los particulares la oportunidad de defensa, por lo que, al ser rechazadas sus pruebas y no admitirse conforme a este artículo recurso alguno que interponer en ese momento, el gobernado queda lesionado en sus derechos.

12.- Se debe eliminar del artículo 78º, fracción III, la facultad conferida a la policía preventiva para informar si una persona ha desaparecido o no, porque el Código Civil para el Distrito Federal, prevé el procedimiento que debe llevarse a cabo, cuando una persona ha desaparecido.

13.- El artículo 89º, se refiere a la conclusión del procedimiento administrativo y cita: “que cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y solo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca en los siguientes casos:

I.-Tratándose de las materias relativas a la salubridad general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el Manual; y a falta de definición se considerarán como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas, o alteren o afecten el orden público;

II.-Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8 y 35 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

III.- En todo aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos en las fracciones I y II de este artículo el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho corresponda.

En el caso de que se interponga el recurso de inconformidad, contra la negativa ficta; y este recurso a su vez no sea resuelto expresamente, se estará a lo previsto en el artículo 124 de esta Ley.”

Recordemos que los Manuales no tienen categoría obligatoria para los particulares, no tienen la calidad de una ley. Por ello este artículo debe eliminar la alusión que hace al Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal.

14.- Por su parte, el artículo 90º, dispone que: “cuando por el silencio de la autoridad en los términos señalados en el artículo anterior, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Para la certificación de la afirmativa ficta, el interesado debe recabar y presentar el formato correspondiente en los

Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso de la Contraloría General del Distrito Federal, al que necesariamente deberá acompañar, el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. Dentro de las 48 horas siguientes a que el órgano de control reciba la solicitud de certificación, deberá remitirla al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo enviar en todos los casos, copia de lo proveído al órgano de control respectivo. La certificación que se expida hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su resolución y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta. Cuando el superior jerárquico niega la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución. Cuando se expida al interesado una certificación relativa a licencia, permiso o autorización, que genere el pago de contribuciones o derechos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el pago de los mismos, tomando en consideración para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto. La certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el Manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley. Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Dicha omisión será considerada como una falta grave que deberá ser sancionada por la Contraloría, en los términos de la Ley de Responsabilidades.”

¿Porqué el gobernado debe solicitar la certificación de la afirmativa ficta?

¿Qué pasa con el principio de simplificación?

¿Qué pasa con la seguridad jurídica del gobernado?

El gobernado debe seguir un procedimiento ante la autoridad para confirmar la operatividad de la afirmativa ficta, pero ¿Qué sucedería si la Autoridad niega la certificación de la afirmativa ficta?. Hay tres situaciones que no hay que perder de vista:

1a.- El gobernado realiza una petición ante la autoridad administrativa, conforme a los requisitos de Ley.

2a.- La Autoridad administrativa recibe la solicitud, y ésta no emite resolución expresa dentro del plazo establecido.

3a.- Se configura el silencio administrativo, otorgándole efectos de afirmativa ficta, procediendo de inmediato el gobernado a solicitar de la autoridad administrativa la certificación de la afirmativa ficta a través de un procedimiento que lejos de agilizar la Administración Pública, la torna lenta y complicada.

Es necesario eliminar este procedimiento de certificación, en virtud de la pérdida de tiempo que el mismo implica en perjuicio del particular. La sociedad capitalina exige que los procesos administrativos sean rápidos, ágiles y flexibles, acorde con las necesidades públicas, resguardando las garantías del ciudadano, por lo que, la certificación sólo conduce a un retroceso en la simplificación administrativa.

Además, puede suceder que la autoridad administrativa confirme la procedencia de la certificación de la afirmativa ficta y/o niegue la procedencia de la misma, debiendo en este último caso fundar y motivar su resolución. Pero ¿Qué garantía tiene el gobernado de que la negativa a la procedencia de la certificación, no obedece sólo a un capricho por parte de la autoridad administrativa?

Este artículo debe modificarse para evitar que el particular se vea afectado dentro de su esfera jurídica, ya que si la autoridad omitió dar una respuesta al gobernado, como es

posible que su superior subsane la falta de responsabilidad de su inferior, negando la procedencia de la certificación y perjudicando con ello al gobernado.

15.- El artículo 98º, dispone textualmente que: “toda visita de verificación por parte de la autoridad administrativa debe ajustarse a los procedimientos y formalidades que establezca esta Ley, el Reglamento y las demás disposiciones aplicables.” Lamentablemente hasta el momento no se ha expedido aún el Reglamento a que alude este artículo, siendo imprescindible que la autoridad administrativa resuelva esta laguna dentro de la Ley.

16.- En el artículo 105º, hay que quitar la atribución que se otorga a las dependencias para supervisar bienes, personas y vehículos de transporte, con el pretexto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, toda vez que esta ley es supletoria y además lesiona gravemente al gobernado en sus derechos.

17.- Los artículos 106º y 107º, no deben regular lo referente a medidas de seguridad, porque es materia excluida de esta Ley.

18.- El artículo 110º, establece que: “el recurso de inconformidad debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución. Es competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.”

La parte final de este artículo debe modificarse, en virtud de que si la resolución recurrida fue emitida por el Jefe del Distrito Federal, será él mismo, el que conozca del recurso. Entonces, ¿Qué seguridad jurídica tiene el gobernado de que la resolución recurrida sea revisada realmente por el mismo servidor público que la emitió?

El Jefe del Distrito Federal, al volver a revisar la resolución que él mismo emitió, no va a modificar su criterio, en virtud de que se evidenciaría ante el propio gobernado, por lo que, la resolución recurrida será confirmada, ocasionando graves consecuencias para el administrado, ya que el recurso no le beneficia en nada y se aparta de su finalidad. Además, si el acto impugnado es confirmado por el Jefe del Distrito Federal, el gobernado puede intentar si todavía insiste, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. ¿ Y la simplificación administrativa ?

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La sociedad mexicana contemporánea se ha caracterizado por su pluralidad y complejidad, es una sociedad más exigente con el gobierno y principalmente con la actuación de su administración pública; es una sociedad que demanda que las relaciones entre la Administración y los particulares se encuentren apegados a Derecho.

SEGUNDA.- La regulación jurídica es indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad en todos sus aspectos. Sin el derecho que implanta el orden normativo necesario para la vida social, ésta no podría desarrollarse.

TERCERA.- La trascendencia jurídica de esta ley, obedece a la necesidad de conjuntar en un sólo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que reconocen las doctrinas procesales y la jurisprudencia administrativa, para establecer el proceso legal que debe seguir la autoridad para emitir sus manifestaciones.

CUARTA.- Su trascendencia social radica en que busca dar cauce a la añeja demanda social que exige que las relaciones de la administración pública con los particulares se regulen de manera eficiente, congruente, sistemática, racional y conforme a la dinámica social.

QUINTA.- Esta ley “pretende” ser uno de los tantos mecanismos de protección de los derechos de los administrados, con el fin de que sus normas pasen a ser una auténtica realidad en la vida de nuestra administración, conforme a las exigencias sociales, políticas, económicas y culturales de la sociedad, todo ello en aras de la corriente reformista de modernización de la administración pública.

SEXTA.- Debe decirse que en la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, se encuentran serias y graves contradicciones, las cuales lejos de ayudarla, la perjudican, haciéndola ineficaz, lenta y obsoleta. Una de ellas es la referente al procedimiento de certificación que el interesado debe iniciar para asegurarse de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, lo cual considero es una grave violación de los derechos del administrado, al implicar pérdida de tiempo y de dinero para el particular.

SÉPTIMA.- Los criterios de jurisprudencia sustentados en este trabajo se inspiran en el propósito de obtener una interpretación uniforme del derecho en los casos concretos, con ella se persigue hacer efectivo el principio de igualdad de todos los miembros del Estado ante la ley.

OCTAVA.- La ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, requiere de ciertas reformas que son necesarias para su mejor aplicación, buscando proporcionar verdaderamente al gobernado un cuerpo de normas jurídicas que faciliten su actuación frente a la administración pública, evitando así que se torne lenta e ineficaz, siendo contraria a la finalidad con que se promulgo esta ley. El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, constitucional y administrativa, que tiene la finalidad de asegurar el interés general y particular.

NOVENA.- Propongo que se revise detalladamente esta ley y se subsanen las graves deficiencias en que incurrieron los legisladores al promulgarla, con el propósito de que no se aparte de la finalidad con la que nació a la vida jurídico-administrativa.

DECIMA.- Se debe proporcionar a la sociedad una mejor ley que facilite la adecuada defensa de sus derechos, realizando los cambios en forma paulatina y coherente, evitando así desencadenar la anarquía administrativa. Si queremos que nuestra política social sea eficaz debemos tener una administración pública adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA ROMERO**, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." Primer curso. Décima segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.
- 2.- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta Francisco Javier. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal." Comentadas. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- 3.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo." Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1989.
- 4.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- 5.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Vigésima octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- 6.- **CARRANCA Y TRUJILLO, CARRANCA Y RIVAS**. "Código Penal Anotado." Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- 7.- **CASTRO V**, Juventino. "Garantías y Amparo." Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1993.
- 8.- **CHAVEZ CASTILLO**, Raúl. "Juicio de Amparo." Volúmen 7. Diccionario Jurídico Harla. Editorial Harla-Oxford University Press. México 1997.
- 9.- **DE PINA VARA**, Rafael. "Diccionario de Derecho". Décima segunda edición aumentada y actualizada. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- 10.- **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Primer curso. Quinta reimpresión. Editorial Limusa-Noriega editores. México 1996.

11.-**DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo". Segundo curso. Editorial Limusa-Noriega. México 1996.

12.-**DORANTES TAMAYO**, Luis. "Teoría General del Proceso". Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

13.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor. "Algunas reflexiones sobre la suspensión de los actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal." Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Número 2. Julio 1973.

14.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Mexicano." Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1983.

15.- **FRAGA GABINO**, Manuel. "Derecho Administrativo." Trigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.

16.- **GARCÍA DE ENTERRIA**, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. "Curso de Derecho Administrativo." Tomo II. Tercera edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991.

17.-**GONGORA PIMENTEL**, Genaro. "La Suspensión en Materia Administrativa." Editorial Porrúa, S.A. México 1993.

18.- **HAURIOU**, Maurice. "Précis de droit administratif et droit public". Décima segunda edición. París 1921.

19.-**JELLINEK G.** "Teoría General del Estado." Segunda edición. Editorial Continental, S.A. México 1958.

20.-**MARÍA DIEZ**, Manuel. "El Acto Administrativo." Segunda edición. Editora Argentina, S.A. Buenos Aires 1961.

21.-**MARGAIN MANAUTOU**, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano." Editorial Porrúa, S.A. México 1994.

22.-**MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I. "Derecho Administrativo." Volumen 3. Diccionario Jurídico Harla. Editorial Harla. México 1995.

23.-**OLIVERA TORO**, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo." Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1993.

24.-**ROJINA VILLEGAS**, Rafael. "Compendio de Derecho Civil I." Introducción, Personas y Familia. Vigésima sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.

25.- **SÁNCHEZ FLORES**, Octavio. "Las 1100 preguntas del Juicio de Amparo." Cuarta edición. Editorial Herrera, S.A. México 1997.

26.- **SERRA ROJAS**, Andrés. "Derecho Administrativo." (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia). Primer Curso. Decimosexta edición. Editorial Porrúa ,S.A. México 1994.

27.- **SERRANO MIGALLON**, Fernando. "El Particular frente a la Administración." Primera edición. Instituto Nacional de la Administración Pública INAP. México 1977.

ENCICLOPEDIAS:

1.-**NUEVA ENCICLOPEDIA DE CONOCIMIENTOS UNIVERSALES**. "La Sociedad Humana." Tomo 9. Editorial Cumbre. República de Panamá. 1967.

2.- "**LAS GRANDES CORRIENTES DE LA HISTORIA**" de Jacques Pirenne. Volumen V. (Revolución Francesa). Grolier International Inc. Editorial Éxito, S.A. Barcelona, España 1972.

DICCIONARIOS:

- 1.- **DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA.** Editorial Espasa-Calpe, S.A.Madrid 1993.
- 2.- **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.** Tomo I (A-B) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 3.- **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.** Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.

LEGISLACION.

LEYES:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 122ª edición. Porrúa, S.A. México 1998.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1994)
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 36ª. Edición. Porrúa, S.A. México 1997.
- 4.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995)
- 5.- Ley de Amparo. 44ª. Edición. Porrúa, S.A. México 1983.
- 6.- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 4ª. Edición. Porrúa, S.A. México 1996.
- 7.- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993)
- 8.- Ley del Notariado para el Distrito Federal. 17ª. Edición. Porrúa, S. A. México 1997.
- 9.- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, última reforma el 22 de mayo de 1998, Gaceta Oficial)

10.- Ley de Transporte del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1995, reforma el 18 de julio de 1997, Gaceta Oficial)

11.- Ley del Deporte del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1995)

12.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996)

13.- Ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995)

14.- Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional en lo relativo al ejercicio de Profesiones en el Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993).

15.- Ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 23 de junio de 1993)

16.- Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1996, reformada el 23 de diciembre de 1996 y el 22 de mayo de 1998. Gaceta Oficial)

17.- Ley para la celebración de espectáculos públicos del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1997).

18.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. Pac, S.A. Junio 1998.

REGLAMENTOS:

1.- Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Gaceta Oficial del 19 de enero de 1998).

2.- Reglamento de la medalla al mérito ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 12 de abril de 1995)

3.- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1993)

4.- Reglamento de la policía preventiva del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 6 de julio de 1984)

5.- Reglamento interior de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación 16 de diciembre de 1993)

- 6.- Reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 8 de enero de 1996)
- 7.- Reglamento Interno de la Junta de Vecinos del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación 4 de julio de 1974)
- 8.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 4 de junio de 1997)
- 9.- Reglamento de anuncios para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 2 de septiembre de 1988)
- 10.- Reglamento Taurino para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 21 de mayo de 1997)
- 11.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 5 de agosto de 1988)
- 12.- Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 2 de diciembre de 1997, reformado el 23 de diciembre de 1997. Gaceta Oficial)
- 13.- Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 23 de julio de 1990)
- 14.- Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 3 de diciembre de 1998)
- 15.- Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 1941)
- 16.- Reglamento de Mercados (Diario Oficial de la Federación 1º de junio de 1957)
- 17.- Reglamento para el Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 1997)
- 18.- Reglamento de Cementerios del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1984)
- 19.- Reglamento interior de la Comisión de vialidad y transporte urbano del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 22 de octubre de 1982)
- 20.- Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal (Gaceta Oficial 6 de agosto de 1998)
- 21.- Reglamento para el Transporte Terrestre de materiales y residuos peligrosos (Diario Oficial de la Federación 7 de abril de 1993).

CODIGOS:

- 1.- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- 2.- Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- 3.- Código Financiero del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- 4.- Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- 5.- Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, para toda la República en materia Federal. Editorial Porrúa, S. A. México 1996.
- 6.- Código Federal de Procedimientos Civiles. 44ª edición. Porrúa, S.A. México 1983.

ESTATUTOS:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 1998.

JURISPRUDENCIA

- 1.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo III. Materia Administrativa. Editorial Themis.
- 2.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala, Séptima época. Volumen 139-144. Editorial Themis.
- 3.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV. Segunda Sala. Octava época. Editorial Themis.
- 4.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo V. Materia Común. Editorial Themis.
- 5.- Semanario Judicial de la Federación. Volumen 217-118. Parte tercera. Segunda sala, Séptima época. Editorial Themis.
- 6.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo IV. Materia Común. Editorial Themis.

7.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Febrero 1996. Editorial Themis.

8.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo VI. Materia Común. Editorial Themis..

9.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-II. Octava época. Febrero 1995. Editorial Themis.

10.- Semanario Judicial de la Federación. Volumen 139-144. Parte tercera. Segunda sala. Séptima época. Editorial Themis.

11.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Materia administrativa. Junio de 1996. Editorial Themis.

12.- Semanario Judicial de la Federación. Volumen CVI. Segunda Sala. Tercera parte. Sexta época. Abril 1996. Editorial Themis.

13.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-II. Octava época. Febrero de 1995. Editorial Themis.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO I.	
“Proceso y Procedimiento Administrativo”	
1. Antecedentes del procedimiento administrativo.	7
1.1. Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.	9
1.2. Legislación Española.	10
1.3. Legislación Alemana.	17
2. Clases de procedimiento.	19
3. Diferencia entre proceso y procedimiento.	21
4. Características y requisitos del procedimiento administrativo.	25
5. Formalidades del procedimiento administrativo.	32
5.1. La notificación y sus efectos.	35
6. El procedimiento como instrumento de seguridad jurídica para el gobernado.	38
7. La justicia administrativa y la jurisdicción administrativa.	43

CAPITULO III.**“La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”**

1. Exposición de motivos.	135
2. Disposiciones generales.	140
2.1. Materias excluidas.	152
2.2. Materias no excluidas.	155
3. Actos administrativos.	157
3.1. Elementos de validez.	157
3.2. Requisitos de validez.	162
3.3. Eficacia y ejecutividad.	165
3.4. Nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo.	178
3.5. Extinción del acto administrativo.	183
4. Procedimiento administrativo.	188
4.1. Disposiciones generales.	188
4.2. De los interesados.	200
4.3. Del procedimiento y sus formalidades.	201
4.4. De los impedimentos, excusas y recusaciones.	215
4.5. De los términos y notificaciones.	221
4.6. De los incidentes.	229
4.7. Conclusión del procedimiento administrativo.	230
4.7.1. Derecho de petición.	233
4.7.2. Silencio administrativo.	236

4.1. Concepto	99
4.2. Formas de extinción.	100
4.2.1. Normales.	100
4.2.2. Anormales.	101
4.2.2.1. Revocación administrativa.	102
4.2.2.2. Rescisión.	104
4.2.2.3. Prescripción.	105
4.2.2.4. Caducidad.	107
4.2.2.5. Término y condición	108
4.2.2.6. Renuncia de derechos	109
4.2.2.7. Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.	111
4.2.2.8. Inexistencia y nulidad en materia civil.	117
4.2.2.8.1. Nulidad absoluta.	121
4.2.2.8.2. Nulidad relativa.	122
4.2.2.9. Por resoluciones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en de amparo.	127

4.7.2.1. Afirmativa ficta.	237
4.7.2.2. Negativa ficta.	238
4.8. Caducidad del procedimiento.	240
4.9. Visitas de verificación.	243
4.10. De las medidas de seguridad.	250
5. Del recurso de inconformidad.	251
6. De las sanciones administrativas.	266
6.1. Amonestación.	273
6.2. Multa.	274
6.3. Arresto.	277
6.4. Clausura.	278

CAPITULO IV.

“La trascendencia de la ley del procedimiento administrativo del Distrito Federal”.

1. En lo social y en lo jurídico.	281
2. Contradicciones en la ley.	291
3. Criterios sustentados por la Corte.	300
4. Propuestas de reforma.	310

CONCLUSIONES. 321

BIBLIOGRAFIA. 323