



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU  
RESULTADO COMO AGRAVIO A LA GARANTÍA DE  
LEGALIDAD.**

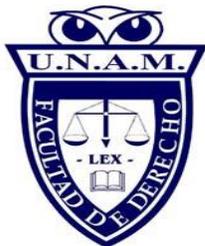
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ERIKA ELIZABETH GARCIA ROMERO



ASESORA: DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

ENERO 2017



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria CDMX., a 16 de enero de 2017

**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **García Romero, Erika Elizabeth** con número de cuenta **9130408-1**, ha elaborado la tesis denominada **“ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU RESULTADO COMO AGRAVIO A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD”** bajo mi dirección, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho 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 HABLARÁ EL ESPÍRITU”**

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ  
DIRECTORA DEL SEMINARIO  
TURNO VESPERTINO**



C.c.p.- Dr. Raúl Juan Contreras Bustamante -Director de la Facultad de Derecho UNAM.  
C.c.p.- Dr. Víctor Manuel Garay Garzón-Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-  
C.c.p.- Alumna.- García Romero Erika Elizabeth

*A Dios*

*Por bendecirme en todas las etapas de mi vida,  
Por regalarme momentos tan felices y la compañía de  
Personas tan Valiosas.*

*A Iran y Kenia*

*Mis hijas, que llenan de magia mis días y me  
satisface ver que alcancen poco a poco sus propias  
metas; las amo infinitamente y son mi mayor  
motivación, para continuar creciendo en todos los  
aspectos de vida.  
Gracias por existir, las adoro!.*

*A Ruth y Mario García*

*Mis padres, Gracias por hacer de mí la mujer que ahora soy.  
Los amo!*

*A Berenice, Ricardo, Itzel y Tania*

*El ejemplo de una gran familia y centro de la  
nuestra. Los amo y admiro por su infinito amor.*

*A Jose Luis Ojeda González*

*Por tu apoyo y tus consejos te agradezco cada día!*

*A Rodolfo Martín Negrete  
Por todo el cariño, amistad, entusiasmo  
y motivación compartida.*

*Mtro. Félix Correa Sánchez.*

*Lic. Raúl Muñoz Cordova.*

*Lic. José Luis Flore Lepe.*

*Amigos incondicionales, que con su apoyo y  
confianza fue posible concluir esta faceta y superar otras..*

*Muchas, muchas Gracias.*

*A la Lic. Ma. De los Angeles Ramírez V. (t)*  
*Lic. José Pahí Soria.*  
*Susana Hernández Domínguez.*  
*Lic. América Natali Valle López.*  
*Lic. Axel A. Guzmán.*  
*Lic. Víctor Hugo González Muñoz.*  
*Lic., Rubén Ramírez Tlimalco.*  
*Amigos entrañables que han formado parte de mi vida*  
*y la complementan.*

*Dra. Sonia Venegas Álvarez*  
*Mi asesora de Tesis, por su inmenso apoyo y amistad.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México*  
*Institución a la que orgullosamente pertenezco.*  
*Mi lealtad y respeto, siempre con ella.*

## **Contenido.**

### **I. Introducción.**

#### **1 El Acto Administrativo.**

##### 1.1.- Acto administrativo.

1.1.1. Concepto de acto administrativo.

1.1.2. Características del acto administrativo.

1.1.2.1. Validez.

1.1.2.2. Firmeza Administrativa.

1.1.2.3. Ejecutoriedad.

1.1.3. Elementos del acto administrativo.

1.1.4. Naturaleza jurídica y eficacia del acto administrativo.

1.1.5. Vicios de acto administrativo.

1.1.6. Extinción del Acto Administrativo.

##### 1.2. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

1.2.1. Garantía audiencia.

1.2.2. Garantía de legalidad.

#### **2. El Procedimiento Administrativo Federal**

##### 2.1. Principios de la actuación administrativa en el Procedimiento.

2.1.1. Principio de Economía.

2.1.1. Principio de Celeridad.

2.1.3. Principio de Eficacia.

2.1.4. Principio de Legalidad.

2.1.5. Principio de Publicidad y buena fe.

##### 2.2. Tipos de Procedimiento Administrativo.

2.2.1. De oficio.

2.2.2. A petición de parte interesada.

2.3. Facultades del servidor público dentro del procedimiento administrativo.

2.4. Emplazamiento al procedimiento administrativo.

2.5. Periodo probatorio, de manifestaciones y alegatos.

2.6. Resolución y medios de impugnación.

2.7. Vicios en el procedimiento.

2.7.1.-visitas de verificación.

2.7.2.- Notificaciones.

2.7.3.- Caducidad.

### **3. La responsabilidad de Servicio Público por la inobservancia de los principios que rigen a los actos y al procedimiento administrativo.**

3.1. El control Administrativo de la actuación del servidor público.

3.2. Externo.

3.3. Interno.

3.4. Jurisdiccional.

3.5. El control administrativo de los actos administrativos.

3.5.1. Medios de impugnación del particular.

3.6. Causales de Nulidad.

3.6.1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

3.6.2. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

3.6.3. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

3.6.4. Falta de fundamentación y motivación del acto.

3.6.5. Causal de violación del ejercicio de facultades discrecionales.

3.7. Casos de ineficacia sin sanción por parte de los controles internos.

#### **4. Propuesta de mejora en la actuación administrativa para una eficaz protección a la garantía de legalidad en los particulares.**

4.1. Costo económico y humano a cargo de la administración pública derivados de omisiones o excesos en sus actos administrativos.

4.2. Capacitación, evaluación y certificación, periódica de los servidores públicos.

4.3. Ocupación del cargo del servidor público apegado al Perfil de puestos institucional.

4.4. Infracciones y sanciones administrativas.

#### **II. Conclusiones.**

#### **III. Bibliografía.**

## INTRODUCCIÓN.

La presente investigación enfocada al análisis de la actuación administrativa de los servidores públicos en el Procedimiento Administrativo y su resultado como agravio a la garantía de legalidad tiene por objeto exponer los vicios que de manera recurrente inciden los servidores públicos encargados de emitir actos administrativos dirigidos a los ciudadanos, afectando con ello la esfera jurídica del gobernado vulnerando así su garantía de legalidad y por ende al generarse un acto de molestia para el particular, este a su vez debe generar los medios de impugnación a su alcance para nulificar el acto administrativo que considera viciado de ilegalidad.

Así entonces en el capítulo uno abordaremos un análisis del acto administrativo desde lo que la doctrina ha considerado conceptualizar o definirlo y complementando el tema con lo señalado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que el acto como tal en la actuación administrativa resulta ser la materialización de dicha actuación, concibiéndose por su naturaleza válido desde su creación hasta que una determinación administrativa o judicial lo declaren nulo, porque este no encuentre apegado a la legalidad obligada.

Asimismo, estudiaremos las características del acto administrativo, cuando este se dice válido, cuando se vuelve firme y sin lugar a impugnación o revocación y cuando está listo para ejecutarse o también dicho para hacerse cumplir.

Es de resaltar, que todo acto de autoridad debe atender al cumplimiento de la legalidad, es decir que sea emitido por una autoridad competente, que sea por escrito que se encuentre debidamente fundado y motivado, que esté debidamente firmado, etc. Sin embargo, si se omite cualquier requisito, principio para la creación del acto surgirán vicios que traerán como consecuencia la nulidad de dicho acto y la extinción de este.

Por ello, al generarse un acto administrativo hacia un particular o grupo de ellos, pone en molestia la esfera jurídica de cada uno de los involucrados, donde a petición de los mismos ejercitaran las acciones a su alcance para erradicar una posible trasgresión a su garantía de legalidad y de audiencia en la que ellos consideraron violentada, por ende, también contemplamos estudiar a los derechos humanos y sus garantías de legalidad y audiencia por considerar que para nuestro tema de estudio estas dos garantías constituyen la médula de legalidad en la creación de los actos de autoridad y del procedimiento que lo crea.

En ese sentido, la falta de legalidad en los actos emitidos por servidores públicos, conlleva a afectar la credibilidad de las instituciones y el hacer de las mismas, sin contar erogaciones económicas y humanas encargadas de esa materialización de

la actuación administrativa ni mucho menos a la hora en que las instituciones tienen que defender la legalidad de sus actos, ante autoridades judiciales.

Así entonces el capítulo segundo nos ocuparemos de citar los conceptos y definiciones que atañen al procedimiento administrativo, es decir el proceso para la creación del acto, resaltando los principios rectores a los que está supeditado dicho procedimiento y los cuales son: los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, con lo que consideramos que de aplicarse debidamente tales principios se estaría ante un estado de derecho óptimo y ante ahorros en el presupuesto asignados a las áreas contenciosas en las Dependencias que defienden de manera ociosa la legalidad de numerosos actos en los juicios de nulidad .

Este capítulo segundo que corresponde al procedimiento administrativo federal se retoma nuevamente de la doctrina los diversos criterios para conceptualizarlo y diferenciarlo a su vez de la figura de proceso, términos que en ningún momento se deban citar como sinónimos; se estudia brevemente las formas en que se puede iniciar dicho procedimiento y que al efecto son el de oficio y a petición de parte.

Adentrados en el procedimiento no podíamos dejar de analizar también, las etapas del referido Procedimiento Administrativo, tales como el emplazamiento, periodo probatorio, alegatos, por supuesto el resultado y materialización de dicho procedimiento y que es la resolución. Así también se hace breve mención de los medios de defensa con los que cuenta el particular cuando considera afectados sus intereses, ya sea por vicios en el acto mismo o por encontrados dentro del procedimiento y que de las representativas se estudiará las visitas de verificación, las notificaciones y la caducidad.

Como lo referimos anteriormente, la emisión de actos faltos de legalidad y su defensa en caso de ser impugnados, implica gastos al erario público, gastos por los que nadie responde, y al carecer de la sanción de responsabilidad correspondiente, la emisión de los actos resulta maquilada con vicios evidentes y reiterativos.

Resultaría injusto tal vez que un servidor público por un error humano fuera sancionado, enjuiciado y hasta sacrificado, por un solo error, pero no sucede nada de esos tres supuestos cuando ese funcionario comete el mismo error un sin fin de ocasiones y aunque se denuncie tal ineficiencia ante las instancias correspondientes, simplemente en algunos casos no pasa nada; ante estos panoramas podemos calificar de ineficacia a los controles internos, tema principal para nuestro capítulo tercero.

En dicho capítulo podremos estudiar los casos aplicables para la emisión de sanciones del servidor público responsable del acto viciado, citando el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley General de responsabilidades Administrativas, toda vez que la primera aún se encuentra en vigencia, mientras que la segunda solo se hace referencia en su artículo modificado.

Continuando con el tema de responsabilidades de sancionar tajantemente las actuaciones evidentemente ilegales, beneficiaria a los gobernados en la protección de sus garantías que constantemente resultan lesionadas y por otra se reflejarían ahorros considerables el gasto económico que genera la administración pública al accionar la defensa de actos viciados dentro de los procedimientos; finalmente, garantizar con actos eficaces la seguridad jurídica al resto de la sociedad al no dejar impunes tanto a los responsables del acto viciado como al libre evasión de particulares que actúan indebidamente y alevosamente aprovechan las deficiencias administrativas para esquivar sus responsabilidades y siguen operando al margen de la ley.

Ante las irregularidades detectadas por el particular, éste tiene diversos medios por los cuales puede hacer valer su derecho ante el acto de autoridad que considera ilegal, como lo es el recurso de revisión, el juicio de nulidad y hasta el amparo.

Las causales de nulidad principalmente impugnadas son las contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con las reformas dadas en 2016, la cual recorta de siete a cinco causales y que constituyen el punto central para que una autoridad de otra instancia las considere y enfoque su estudio al señalado por el particular, tal como: la incompetencia del funcionario, la omisión de requisitos formales y legales, vicios que afecten las defensas del particular, la falta de fundamentación y motivación y la violación al ejercicio de facultades discrecionales.

Una manera de erradicar tanta actuación viciada, tantas garantías violentadas por los actos administrativos y tantos asuntos contenciosos perdidos por las instituciones, nos lleva a plantear sin descubrir ningún hilo negro, ni reinventarnos reformas o procesos o nuevas infraestructuras, sino a educar a las instituciones en la utilización de los medios ya existentes como capacitación de manera continua a los servidores públicos desde el notificador, hasta el más alto directivo que se encarga de emitir o firmar el acto y de todas aquellas personas que participan en la creación de un acto administrativo, temas que nos ocupan en el capítulo cuarto de nuestro trabajo de investigación.

La evaluación y certificación en los servidores públicos instituye una garantía para el particular en el sentido de que la permanencia y ejercicio de los cargos públicos se encuentran actualizados y por tanto se generaría esa confianza en las instituciones que ya se ha perdido.

Por otra parte, la puesta en marcha del Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdo previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, podrá reducir de conformidad con el proceso respectivo, todas aquellos costos tanto humanos como económicos que le cuestan al erario público y por qué no también al particular al momento de ejercer su impugnación.

Dichos medios alternativos resultan ser las mediaciones entre la autoridad administrativa y el particular, para que sin llegar a la conclusión del procedimiento administrativo, es decir, en la emisión de una resolución sancionatoria puedan conciliar en el motivo por el cual se inició el procedimiento y puedan bajo autorización de los órganos internos de control conciliar en la forma de subsanar la irregularidad detectada mediante la celebración de convenios o actas que se añadirán al expediente respectivo.

Consideramos que de utilizar inteligentemente estas sencillas herramientas, el cambio a largo plazo podría reflejar las cifras satisfactorias que hoy no se visualizan, ganando ambas partes las instituciones y los particulares.

## I El Acto Administrativo.

### 1.1. Acto administrativo.

Para poder determinar que es el acto administrativo, es necesario establecer primeramente la diferencia entre un hecho y un acto jurídico. Para ello, podemos partir de la diferenciación que hacen Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza<sup>1</sup> en su libro de Compendio de Derecho Administrativo, quienes señalan que de conformidad con la Teoría General del Derecho existen hechos materiales y hechos jurídicos, ambos pueden estar o no regulados por el Derecho y cuando en razón de la voluntad de quien los genera, expresada o no con propósito de producir efectos jurídicos es entonces cuando estaríamos ante los actos jurídicos, actos que en la práctica resultan ser los emitidos por servidores públicos de la administración pública.

En la actuación administrativa se generan hechos no jurídicos, siendo estos, las funciones operativas o de carácter técnico administrativo; también genera actos no jurídicos que son aquellos que aunque exista la voluntad de emitirlos no producen efectos jurídicos, por ejemplo: un comunicado, una invitación, una recomendación o un extrañamiento, entre otros; y a contrario *sensu* los actos jurídicos, es derivado de la voluntad que producen efectos jurídicos directos, es decir, crean modifican o extinguen derechos y obligaciones, como los actos administrativos o un contrato o un reglamento.

También refiere, la existencia de los actos administrativos y actos de la administración, encerrando en éste último todo lo actuado por la administración, sin embargo, cuando la actuación se caracterice por la declaración unilateral de voluntad y concreta del órgano ejecutivo y se producen efectos jurídicos, inmediatos y directos, entonces se estará ante los actos administrativos.

---

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 249-250.

Retomando, los hechos también los hay jurídicos, producen efectos jurídicos sin tener una voluntad, como en el acto jurídico, son conductas de carácter material o técnico, como por ejemplo: una infracción impuesta por el agente de tránsito, o la demolición de un edificio, es decir la acción que ejecuta el hecho el servidor público respectivo en cumplimiento a una orden o un ordenamiento sin ser éste precisamente quien genere el acto administrativo, que en seguimiento a este ejemplo del policía, el acto administrativo sería el reglamento que está haciendo cumplir.

Así entonces, los hechos y los actos emitidos por la administración pública derivan de los sujetos a su servicio y que pueden o no tener efectos jurídicos. En los siguientes capítulos del presente trabajo, únicamente nos ocuparemos de estudiar los actos con efectos jurídicos que, además deben cumplir con la legalidad para que puedan ser considerados válidos, es decir, a los actos administrativos.

Aunado a lo anterior, Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, refiere que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, refiere que el primero, “tiene características propias que lo distinguen del género y de las especies como lo son actos civiles, penales, laborales o mercantiles”<sup>2</sup>, entendiendo por acto administrativo, la declaración de voluntad en ejercicio de la potestad administrativa, hechos y operaciones materiales

### **1.1.1. Concepto de acto administrativo.**

Para enmarcar al acto administrativo en un concepto, es importante retomar de la doctrina formulada por diversos autores, quienes en su mayoría coinciden en los elementos y características que componen el acto en sí mismo.

---

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, primer curso, 9ª edición., México, Porrúa, 1990, pp. 622.

Así entonces, como primer parámetro podemos partir de que cuando exista una voluntad unilateral emitida por el órgano administrativo con un efecto jurídico de manera directa e inmediata, entonces se trata de acto administrativo, como lo comenta el Maestro Delgadillo<sup>3</sup> al citar al autor Manuel María Díez.

Sin embargo, para poder ampliar el concepto de acto administrativo, sería conveniente enriquecerlo con las ideas de autores que a continuación se citan:

Para Jorge Fernández Ruíz<sup>4</sup>, en su libro *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, señala los diversos criterios utilizados para dar un concepto al acto administrativo y los identifica como base en los siguientes criterios:

- a) Aquellos que adoptan un criterio orgánico, subjetivo o formal, entendiéndose por aquellos que realizan únicamente los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, dejando al margen a los órganos judicial y legislativo, aunque él no comparte esta postura.
- b) El segundo de los criterios denominado material, objetivo o substancial, sin importar la naturaleza del órgano que lo emite, define al acto como aquel cuya substancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder, producen actos administrativos con característica en su contenido de naturaleza administrativa, por ello el criterio material, refiere que el acto administrativo no sólo lo pueden ejecutar los órganos administrativos, sino también los órganos legislativos y jurisdiccionales; el acto legislativo lo pueden realizar no sólo los órganos administrativos y los jurisdiccionales y por ende los actos jurisdiccionales pueden ser realizados no sólo por órganos jurisdiccionales, sino también por órganos legislativos y los administrativos.

Ejemplo de ello es la emisión de un reglamento por parte del órgano administrativo, es decir, el Presidente de la República, materializándose un acto

---

<sup>3</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op cit.* pp. 251.

<sup>4</sup> Fernández Ruíz, Jorge, "*Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*", México, UNAM, Editorial McGRAW-HILL, 1997. pp. 125-127.

legislativo, porque establece una norma de conducta abstracta impersonal, general, obligatoria y coactiva, o el indulto a un sentenciado que dicho funcionario concede que es un acto de carácter jurisdiccional que modifica en sus efectos a otro igual como lo fue la sentencia que es un acto jurisdiccional.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, y Manuel Lucero Espinoza<sup>5</sup> consideran que en un sentido amplio y desde el punto de vista formal, atendiendo al órgano que la emite, toda declaración administrativa creadora de efectos jurídicos sería un acto administrativo, pero desde un sentido restringido, que parte del punto de vista material, el acto administrativo solo es aquella declaración unilateral que produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

Asimismo, refiere que existe una diferencia entre los actos jurídicos con efectos generales y aquellos actos que no producen efectos jurídicos directos, concluyendo que “el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa”<sup>6</sup>, de este concepto podemos desprender 4 partes, la unilateralidad de una voluntad; el órgano que la emite; su naturaleza de carácter administrativo y la finalidad que en este caso son los efectos que produce.

Por otra parte, Miguel Acosta Romero, define al “acto administrativo como una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.<sup>7</sup> Concepto que coincide con las 4 partes que señalamos con el autor anterior.

---

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op cit*, pp. 254.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp.256.

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, pp. 624.

Ahora bien, Andrés Serra Rojas<sup>8</sup>, en su libro Derecho Administrativo, refiere que el acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado, contenidos en la legislación administrativa”. Lo considera desde un punto de vista formal como el acto legítimamente realizado por la administración pública, y en un aspecto material como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares. Del mismo modo refiere 3 partes medulares que permiten conceptualizar al acto administrativo, como son la voluntad de la autoridad que lo emite, la naturaleza meramente administrativa y la finalidad.

Por otro lado, José Roldan Xopa<sup>9</sup>, en su libro Derecho Administrativo, no proporciona una definición como tal del acto administrativo, sin embargo, prefiere señalar las notas distintivas de él, a saber:

- Considera al acto administrativo como *una actuación proveniente de un órgano administrativo* que produce efectos jurídicos directos, es un término que comprende la declaración (como la expresión de una conducta que se exterioriza, por algún medio de formalización que contiene la declaración de voluntad) como las actuaciones de hecho que igualmente pueden ser calificadas por el ordenamiento jurídico como actos administrativos;
- Señala que el acto *es unilateral*, entendiendo por esto que la relación que crea un acto parte de las potestades de decisión de los órganos administrativos;
- Estima que es *una expresión de potestades públicas*, es decir, que el acto administrativo está sujeto a un régimen jurídico propio del ejercicio de potestades exorbitantes al derecho común;
- Que *es emitido por un órgano administrativo*, entendiéndose por éste un agente jurídico creado por el derecho como centro de imputación al cual se

---

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo, primer curso*”, 21ª edición., México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 238 y 239.

<sup>9</sup> Roldan Xopa, José, “*Derecho Administrativo*, Instituto Tecnológico Autónomo de México”, 1ª edición., México, Editorial Oxford, 2008, pp. 313.

dota de competencia o al que se le imputa el carácter de sujeto de derecho;  
y

- Que *producen efectos de derecho*, aquí el objeto o contenido de los actos pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, constatar hechos o de juicio.

Además señala otros elementos más, que conforman el concepto de acto administrativo, como lo son:

- El ámbito el cual *puede ser ad intra y ad extra*, en virtud de que el mismo puede influir al interior de la administración o al exterior.
- La función ejecutiva que tiene, en razón de que son actos de individualización normativa, de aplicación concreta de la ley.

Este autor considera que estos elementos son suficientes para poder identificar un acto administrativo, más allá de su regularidad e irregularidad. Asimismo, permite excluir del acto administrativo las normas generales, tales como reglamentos y normas administrativas generales, sin excluir los actos administrativos generales, se excluyen también los actos contractuales, así como los unilaterales de derecho privado.

Respecto de lo anteriormente expuesto, debemos señalar que no compartimos la exclusión citada, toda vez que de acuerdo con lo señalado por Jorge Fernández Ruiz, los reglamentos y las normas administrativas, mientras tengan esa naturaleza administrativa, por supuesto que son actos administrativos, y por ende se deben considerar como tal, máxime que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4 así lo establece y considera a los reglamentos y normas como actos administrativos.

Un concepto más que no podemos dejar pasar es el que nos proporciona el autor Rafael I. Martínez Morales, en su libro Derecho Administrativo, volumen 3, Diccionarios Jurídicos temáticos, al abordar al acto administrativo como “Acto: obrar, activar, fácil de mover. Es junto con las formas de organización administrativa el núcleo de la disciplina”, de ahí la importancia que reviste en su

delimitación. Refiere también, que es complicada una definición de esta figura, ya que calificar como acto administrativo a toda actividad o función administrativa, resulta no práctica, pues ésta se realiza mediante actos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentarias y otras disposiciones de índole general, por ello una definición no resulta sencilla.

Sin embargo, se adhiere a la definición que aporta Rafael Bielsa, quien señala “puede definirse al acto administrativo como decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”, concluye que, esa declaración de unilateralidad de la administración pública produce consecuencias subjetivas del derecho y ante esta premisa excluye a la actividad reglamentaria, por otra parte a los contratos por esa unilateralidad, por ende a los actos extrajurídicos, ni los hechos jurídicos.

Ahora bien, el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito<sup>10</sup>, ha sostenido que “conforme a la naturaleza jurídica del acto administrativo, el cual es considerado como la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa, competente en el ejercicio de la potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general”.

Del análisis de los conceptos citados se desprende, que todos ellos coinciden en la manifestación de la voluntad de manera unilateral, emitida por el órgano administrativo en ejercicio de sus facultades, que de una manera directa e inmediata, produce efectos jurídicos en la procuración del interés público.

---

<sup>10</sup> Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, dos resoluciones fiscales.” Revocación de, requisitos de procedencia de la”. Novena Época, SPJ, tomo I, junio 1995, tesis VII, 2º. 5ª, pp. 532.

### **1.1.2. Características del acto administrativo.**

Siguiendo a Jorge Fernández Ruíz<sup>11</sup>, el acto administrativo se caracteriza por la presunción de la legitimidad y la ejecutoriedad, pudiendo incluir el razonamiento de Agustín Gordillo para la Ley de Argentina, el carácter de estabilidad e impugnabilidad.

Ahora bien, se entiende que la presunción de legitimidad, también llamada, presunción de validez o presunción de legalidad, significa que la actividad emitida ha sido apegada a derecho respetándose las normas que regulan la actividad administrativa; por lo que se refiere a la ejecutoriedad, manifiesta que se traduce en la manifestaciones de eficacia de los actos administrativos, en cuanto estos imponen deberes o restricciones a los gobernados, pudiendo realizarse aun en contra de su voluntad, por medio de órganos administrativos sin la intervención de órganos jurisdiccionales; en cuanto a la presunción de la estabilidad, señala que el acto reúne las condiciones de validez y no hay una ley que lo revoque; y finalmente la impugnabilidad del acto, que consiste en que el particular puede inconformarse y defenderse de tal acto, mediante procedimiento Administrativo y por medio de procedimiento judicial.

Andrés Serra Rojas<sup>12</sup>, por su parte refiere los caracteres del acto administrativo en dos vertientes, ya que derivado de la administración pública entonces existe un carácter ejecutivo y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos, derivado de la función o ejercicio público, la administración pública tiene a su cargo la satisfacción de necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada, donde el interés general es el regulador de los actos administrativos, los cuales no pueden ser aplazados o dilatados por injerencias judiciales, por ello actúa de manera unilateral, mediante decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos traducidos en obligaciones para los particulares.

---

<sup>11</sup> Fernández Ruíz Jorge, *“La Constitución y el Derecho Administrativo”*, 1ª edición., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015. pp. 114.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, pp. 242.

Por su parte, Miguel Acosta Romero<sup>13</sup>, refiere que el acto administrativo en esa secuencia de unilateralidad, por órgano competente en uso de la potestad pública conferida, implica como acto jurídico crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones y que es generalmente ejecutivo, es decir, el acto tiene dos características ejecutorio y ejecutivo, entendiéndose por el primero, que el acto tiene ejecución y que ha causado ejecutoria. Asimismo, el hecho de que el acto tenga potestad necesaria para hacerse cumplir de forma coactiva eso le da el carácter de ejecutivo, aunado a que por medio de la administración pública puede ser ejecutado por ella misma sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello. Y en el caso de la ejecutoria el acto ya no tiene medio de impugnación, por haberse convertido en un acto definitivo.

Los caracteres jurídicos del acto administrativo, señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, y Manuel Lucero Espinoza<sup>14</sup>, son la presunción de legalidad, la ejecutividad y la ejecutoriedad.

Algunos otros autores, como Agustín A. Gordillo, incluyen a la estabilidad y la impugnabilidad. La primera equivalente a la irrevocabilidad, y sus requisitos reconocidos por la jurisprudencia argentina son: que se trate de un acto administrativo unilateral, que sea individual o general que declare un derecho subjetivo que haya sido notificado al interesado; que reúna las condiciones esenciales de validez y que no haya una ley de orden público que autorice su revocación. Por su parte, la impugnabilidad del acto corresponde a la posibilidad que tiene el interesado en inconformarse o defenderse mediante un procedimiento administrativo, con la finalidad de demostrar que el acto no reúne los elementos de validez y por ende una falta de estabilidad.

Ahora bien, la presunción de legalidad, también identificada como de validez, dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, y Manuel Lucero Espinoza<sup>15</sup>, que es “una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho”, agrega que “dicha presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo con lo

---

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, pp. 624.

<sup>14</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op.cit.*, pp. 270-275.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp.276.

que dice la ley y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados que preceden a la formación del acto han sido respetadas. Por ello, el principio de legalidad es de suma importancia para el cumplimiento de los fines de la administración; continua señalando que la validez deriva de una presunción legal o humana, que la ley establece en favor de los actos de autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario.

En este sentido, hace una clasificación del principio de legalidad en cuanto a sus efectos y considera que el primero de ellos es la obligatoriedad y exigibilidad del acto; el segundo la prohibición para los jueces de declarar de oficio la nulidad del acto; y el tercero, la validez relativa, donde el afectado debe alegar y probar su ilegalidad.

En cuanto a la característica de ejecutividad y ejecutoriedad, como ya lo había referido, Humberto Delgadillo nos señala que la ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos, y en consecuencia, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario, es decir, la facultad de producir sus efectos sin la necesidad de una autorización posterior, mientras que la ejecutoriedad consiste en que la administración pública haga efectivo los efectos del acto sin recurrir ante otras autoridades.

Cabe aclarar, que el mismo autor, hace una distinción entre aquellos actos no ejecutorios, porque para poderse ejecutar deben ser factibles físicamente y jurídicamente para su ejecución, por ejemplo aquellos que hayan sido suspendidos en su ejecución, estén sujetos a plazo, o alguna condición.

Finalmente, en cuanto a la estabilidad, también coincide en que son aquellos actos que por sus características, impiden que sean revocados o anulados los derechos otorgados al particular que le son favorables, y por impugnabilidad, como su nombre lo dice el acto administrativo puede impugnarse vía administrativa o jurisdiccional, mediante recursos administrativos o acciones judiciales, por el interesado.

De lo expuesto, es de concluirse que el acto administrativo se caracteriza por presumirse su validez, pues la autoridad emisora de naturaleza administrativa actuó con apego a derecho, y sin autorización externa o autoridad diversa lo puede hacer exigible ante el interesado, aun en contra de su voluntad, sin embargo, ante el carácter de impugnabilidad, el particular puede accionar los medios legalmente a su alcance para exponer y acreditar la nulidad del acto.

#### **1.1.2.1. Validez.**

En cuanto a esta característica del acto administrativo, como se abordó en líneas precedentes, se presume su legalidad, puesto que debió haber reunido los requisitos de validez y eficacia durante el procedimiento administrativo, es decir, que al materializarse dicho acto, se hizo con apego a derecho y a los elementos que integran el acto mismo.

El término “validez”, resulta ambiguo, dice José Rodan Xopa<sup>16</sup>, pues cuando se habla de un acto valido se hace referencia a dos sentidos principales: 1, que el acto haya sido emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico y con ello la validez del acto equivaldría a su regularidad; y 2, hablar de la validez equivale a aceptar la existencia del acto administrativo para surtir sus efectos jurídicos, desde el momento de su emisión independientemente de que sea regular. Continúa señalando, que un acto administrativo vale desde el momento de su creación y surte efectos jurídicos (crea, modifica o extingue situaciones jurídicas), con la probabilidad de que los sujetos afectados puedan impugnarlo, si así lo estiman conveniente, resolviendo en su caso el órgano de control su invalidez (nulidad o anulabilidad), pero si no se impugna a pesar de contener algún vicio, tendrá los mismos efectos que un acto “perfecto”

Aunado a lo anterior, Alberto C. Sánchez Pichardo<sup>17</sup>, comenta que la justificación de dicha presunción de legalidad que contiene el acto administrativo obedece a “la naturaleza de la función pública, pues no se puede permitir que un acto carezca

---

<sup>16</sup> Roldan Xopa, José, *op.cit.*, pp. 351.

<sup>17</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., “*Los medios de impugnación en materia administrativa*”, 8ª edición., México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 117-118.

de eficacia, toda vez que contravendría su calidad de imperio de que están revestidos sus actos, por lo que siempre se presume su legalidad. Esta presunción derivada como ya se mencionó de la propia naturaleza de las funciones de la Administración Pública requiere eficacia inmediata de sus decisiones proyectadas en actos administrativos, con el fin de una pronta y expedita función administrativa del Estado”.

De lo anterior, es prudente comentar que los actos emitidos en ejercicio de la potestad de la administración pública, por el fin que procura serán todos válidos, porque se presume que contienen todos los elementos de validez que conforman el acto administrativo, hasta que el interesado pueda demostrar lo contrario.

Para ahondar en el concepto de la validez como característica del acto administrativo, Andrés Serra Rojas<sup>18</sup>, como bien ya lo habíamos referido en líneas precedentes, señaló que “el acto administrativo como un acto jurídico de la administración pública, se apoya en las dos nociones esenciales de carácter ejecutivo y su presunción de legalidad”, pues “la acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés regulador de los actos administrativos, el cual inspira y determina la marcha del gobierno, son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de injerencias judiciales, sino actos del poder público regulador por el bien común”.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 8, refiere “El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”, situación que convalida lo señalado en cuanto a la presunción de la legalidad del acto.

En conclusión, la validez del acto es presumible desde su creación hasta su ejecución, mientras el interesado no acredite su nulidad, ello atendiendo al hecho de que la autoridad por la naturaleza del propio acto no puede de manera oficiosa

---

<sup>18</sup> Serra Rojas Andrés, *op.cit.* pp. 244

señalar si hubo deficiencias que lo invaliden, aun y cuando se percate de ello, así mismo, como lo exponen los autores citados, la característica de la acción pública al perseguir de manera expedita eficaz el bien común, no puede aplazar sus propias determinaciones.

### **1.1.2.2. Firmeza Administrativa.**

Siguiendo con el contenido del artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto a la presunción de la legalidad, que como ya se vio constituye una presunción de validez, la cual tiene como efecto en primera instancia dar firmeza al acto mientras no sea declarado invalido y finalmente ejecutarlo.

Rafael I. Martínez Morales<sup>19</sup>, se refiere a la firmeza del acto administrativo como un sinónimo de estabilidad, término que también ya se abordó en líneas anteriores, y se refirió entonces que en atención a sus características impide que sean revocados o anulados, sin embargo, este autor señala que por regla general se establece la prohibición a la administración pública de revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho subjetivo en favor del gobernado.

También como ya se mencionó, José Roldan Xopa, mencionó dentro de las características del acto administrativo a la estabilidad y la impugnabilidad, en adición a lo señalado, este autor comenta también, que ante la necesidad de seguridad y certidumbre jurídica, se justifica la estabilidad del acto administrativo, mostrando este una firmeza que resiste su afectación por normas del ordenamiento, mientras que la impugnabilidad atiende a lo definitivo, sin embargo, en principio todos los actos son impugnables y pierden esa característica por el paso del tiempo que legalmente tiene el particular para acreditar la ilegalidad del acto que le afecta

---

<sup>19</sup> Martínez Morales, Rafael I., "*Derecho Administrativo*", Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, 2ª. edición., México, Editorial Oxford, 2004, pp. 343.

Por la firmeza del acto administrativo podemos concluir que, al presumirse válido por las características mismas de su naturaleza administrativa, es que, aún y cuando dicho acto este viciado, si no se ejercita su revocación por parte del interesado mediante la acción jurisdiccional del órgano controlador es que se vuelve perfecto el acto, haciéndolo definitivo y por tanto firme.

### **1.1.2.3. Ejecutoriedad.**

Así también ya se habló sobre la ejecutoriedad, y se dijo entonces que era aquella característica donde el acto administrativo se puede hacer efectivo aun en contra de la voluntad del interesado.

A manera de ampliar este concepto, José Roldan Xopa<sup>20</sup>, señala que la ejecutoriedad significa la posibilidad de actuar aun en contra de la voluntad de los administrados, cuando los actos impongan deberes o limitaciones sin la necesidad de una previa declaración judicial.

Por otra parte, Rafael I. Martínez Morales<sup>21</sup>, en su libro de derecho administrativo, manifiesta que la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en un presunción de la validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse, es decirse, la potestad de realizar coactivamente el acto ante la oposición del gobernado, se trata de la ejecución forzada del acto y para ello, la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio en favor del acto administrativo, en virtud de perseguir éste, el interés general y cuando el particular considere que el acto no es perfecto, podrá evitar suspender su ejecución por medio de los recurso de impugnación a su alcance.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, refieren en los mismos términos a la ejecutoriedad, haciendo una distinción entre la ejecutividad, tal y como ya se planteó al principio del presente capítulo, sin embargo, añade que la doctrina ha considerado que los órganos administrativos

---

<sup>20</sup> Roldán Xopa. José, *op. cit.*, pp. 343.

<sup>21</sup> Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.* pp. 343.

pueden valerse de medio de ejecución tales como: a) la coacción directa, b) coacción indirecta y c) la ejecución subsidiaria.

En efecto, manifiestan que la coacción directa tiene lugar en aquellos casos en que el acto administrativo trae consigo la orden coercitiva, sin requerir en caso de incumplimiento un acto posterior; la coacción indirecta, consiste en la aplicación de sanciones para obligar al gobernado a cumplir el acto administrativo; y, la ejecución subsidiaria se trata de una ejecución efectuada por la administración o encomendada por aquella a un tercero, con cargo al obligado a cumplir con el acto.

Asimismo agregan, que los actos administrativos tienen el carácter de ejecutividad, pero los hay sin ello, pues para ser de esa característica debe ser factible física y jurídicamente su ejecución, por tanto, aquellos actos que estén sujetos a suspensión, a un plazo o condición, aquellos de certificado u opinión, no pueden ejecutarse. Cabe mencionar que por suspensión del acto debe entenderse aquella cesación de los efectos jurídicos o ejecución por petición del interesado, siempre y cuando la ley así lo autorice.

Así entonces, podemos deducir que la ejecutoriedad del acto, como una de sus características, es que al corroborarse la validez del mismo y por ende su firmeza, es que la autoridad emisora podrá sin más trámite ni autorización de otro órgano de la administración hacer efectivos los efectos del acto que se emitió en contra el gobernado.

### **1.1.3 Elementos del acto administrativo.**

Así como resultó complicado unificar un concepto para el acto administrativo, según lo manifestado por los diversos autores, también lo es para determinar los elementos de dicho acto, ya que algunos consideran requisitos o modalidades a lo que otro interpretaría como elementos, sin embargo, a manera de breviarío se cita a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual señala en su artículo 3, como requisitos y elementos del acto administrativo, lo contenido en sus 16

fracciones, el sujeto regulado en las fracciones I, X, XII y XIV; la voluntad, contenida en su fracción II; el objeto establecido en su fracción VIII; el motivo, contemplado en sus fracciones V, VII, IX, XV y XVI; el fin comprendido en la fracción III; y la forma en regulada en sus fracciones IV, y XIII.

- a) En cuanto al sujeto, refiere tanto al activo como al pasivo, entendiéndose por el primero al órgano del estado que emite el acto de molestia y por el segundo, el particular quien ve afectada su esfera jurídica por la emisión de dicho acto. Para Rafael I. Martínez Morales<sup>22</sup>, al citar a Jorge Fernández Ruíz, refiere que el sujeto activo, debe ser un órgano administrativo con plena competencia otorgada en ley para actuar en el caso concreto, así mismo, estar facultado para la toma de decisiones públicas y por ende, contar con un nombramiento que así lo acredite.
- b) Por lo que se refiere a la voluntad, ésta no puede ser tácita, pues debe declararse de forma expresa en términos previstos en la norma jurídica aplicable. Miguel Acosta Romero<sup>23</sup>, refiere que la voluntad debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las funciones del órgano; además, no debe estar viciada por error, dolo o violencia u otra causa y por ende expresarse en los términos de ley;
- c) El objeto, según expresa Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza Manuel<sup>24</sup>, es el contenido del acto, el cual debe ser cierto y jurídicamente posible, así mismo, también autores como Agustín Gordillo, refieren que el objeto es lo que el sujeto activo, decide certifica u opina, además de ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible;
- d) El motivo del acto, puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza, para que el órgano administrativo emita la correspondiente declaración unilateral de voluntad;

---

<sup>22</sup> Martínez Morales, Rafael I. *op. cit.* pp. 345.

<sup>23</sup> Acosta Romero, Miguel, *op cit.* pp.627.

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.* pp. 280.

- e) En cuanto al fin, señala Jorge Fernández Ruíz<sup>25</sup> que es el efecto que el sujeto activo pretende alcanzar con el acto, así mismo, debe ser de interés general o público, estar apegado a derecho, figurar dentro de la competencia del emisor y tratar de alcanzarse mediante actos referidos en ley, y concluye que cuando falta cualquiera de los requisitos se está ante un desvío de poder;
- f) Finalmente, la forma del acto administrativo constituye el último de los requisitos mencionados por Jorge Fernández Ruíz, la cual tienen el carácter de solemnidad necesaria para el acto. Desde mi punto de vista, reviste la característica de ser por escrito, que el mismo que contenga todos los datos que identifiquen la fecha y lugar, el acto, el origen del mismo, la autoridad que lo emitió, la oficina donde puede consultarse el expediente administrativo aperturado, y que contenga la firma autógrafa del sujeto activo.

Como bien se señaló al principio de este apartado, no hay unificación en los criterios doctrinarios respecto a los elementos reales del acto administrativo, pues en el caso de Miguel Acosta Romero, precisa como elementos del acto administrativo tres tipos: los de carácter subjetivo, los objetivos y los formales; entendiendo por los primeros, son aquellos inherentes al sujeto que emite el acto, el cual debe estar investido legítimamente de la competencia; en cambio los segundos, son el presupuesto de hecho, causa, o fin; y los terceros, son elementos formales o también identificados como la expresión externa del acto y que se integra con el acto, como son la forma de la declaración de la voluntad y su notificación.

Por su parte, Humberto Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza Manuel<sup>26</sup>, también comparte lo dicho por Andrés Serra Rojas, en cuanto a que los elementos le dan forma y validez al acto administrativo y que las irregularidades que se presenten en la formación de éste, constituyen vicios que afectan la validez y la existencia,

---

<sup>25</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, pp.132.

<sup>26</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op.cit.*, pp. 282-284.

así entonces, también refiere que los elementos pueden ser subjetivos, objetivos y formales, señalando al efecto:

- a) Elementos subjetivos. Para que el acto tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes, la competencia y la voluntad, es decir, que debe contar para su debida actuación, con las facultades que el ordenamiento jurídico le confiere en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía. Asimismo, el impulso psíquico, el querer, la intención, la actitud consiente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que recabo en ejercicio de su función deben estar libre de error, dolo, violencia e intimidación.
- b) Elementos objetivos. Como su nombre lo indica se refieren al objeto, al motivo y al fin. Entendiendo a la materia y contenido del acto como el objeto, es decir sobre lo que incide el acto administrativo y a manera de ejemplo pueden ser una cosa, una actividad o un status, éste contenido requiere que sea lícito, posible, determinado o determinable. En cuanto al motivo, este es también llamado como presupuesto de hecho o causa, es decir, se compone de las circunstancias de hecho y derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. Y por último, el fin, que es el propósito que se persigue con la emisión del acto, y que en materia administrativa siempre corresponde al interés público.
- c) Elementos formales. Se integran por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Tal y como lo refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federal y máxime el artículo 16 Constitucional que en cuanto a su forma debe ser de manera escrita y haberse seguido el procedimiento establecido por la ley.

De lo anteriormente expuesto, es de resaltar que la clasificación de los elementos del acto administrativo también es abordada por Andrés Serra Rojas<sup>27</sup>, sin

---

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 257.

embargo, el hace una apreciación diferente del contenido de cada uno de los elementos señalados por Humberto Delgadillo y Lucero Espinoza Manuel y que acabamos de reproducir, así entonces, procedo a enlistarlos tal y como los refiere este autor:

- a) Subjetivos, “son administración, órgano, competencia e investidura legítima del titular del órgano”. Donde solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo, en los límites de su competencia.
- b) Objetivos. “Presupuesto de hecho, objeto, causa y fin, entendiendo por el objeto o contenido determinado por el objeto práctico, producido de inmediato o directamente por el acto”. El motivo es el antecedente o presupuesto de que precede al acto y lo provoca, es decir la razón de ser o razones que mueven a realizar el acto. La finalidad, es el propósito de interés público contenido en la ley.
- c) Formales o expresión externa del acto, “que se integran con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación”.

Podríamos seguir citando a más autores y todos coincidirían en lo mismo. Elementos que atienden al sujeto que los emite y podría señalarse también a quien va dirigido; aquellos que atienden al objeto por el cual se emiten y la finalidad que persigue; así como la forma con la cual deben expresarse, tal y como se desprende del contenido de, lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con lo dispuesto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y la norma más importante en el contenido de su artículo 16 Constitucional.

Coincidimos en la clasificación que encierra a los elementos que componen el acto administrativo en los tres rubros, agregando al rubro de subjetivo a la voluntad, que como ya se expresó, dicho acto es emitido de manera unilateral en el ejercicio de las facultades de la emisora para producirlo.

Para concluir este apartado, consideramos conveniente referir otra clasificación de los actos administrativos, también citada por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y

Manuel Lucero Espinoza<sup>28</sup>, con la finalidad de poder distinguir los elementos y requisitos que ya hemos reproducido, de aquellos elementos que no precisamente lo conforman, sino sobre los cuales recae el acto mismo y sus efectos, es decir, el ámbito de aplicación, la naturaleza de la decisión, los sujetos que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación, los efectos que produce en la esfera jurídica de los administrados, lo que hace constar el órgano que la emite, en cuanto a la forma de expresión y de acuerdo al sujeto a que se refiere el acto.

- a) En cuanto al ámbito de aplicación. Señala que existen actos internos y externos, en los primeros, sus efectos jurídicos son hacia el interior del órgano que los emitió y los externos, trascienden la esfera de la administración, pues van dirigidos a los particulares.
- b) En relación a los sujetos que intervienen en su elaboración, estos pueden ser simples o complejos, entendiéndose por los primeros, que a pesar de haber intervenido diversas personas en su elaboración, un único órgano es quien lo emitirá, mientras que los complejos a contrario sensu de los simples intervienen diversos órganos de la administración pública, con un mismo fin respecto de una misma materia.
- c) En lo relativo al margen de libertad para su creación, existen los reglados y los discrecionales, mismos que como su nombre lo dice, en los primeros la ley o la norma establece los supuestos y no deja libertad a la autoridad emisora para decidir sobre su pronunciamiento y los segundos, que son los discrecionales, la autoridad aquí tiene una libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no del acto administrativo.
- d) Por lo que se refiere al efecto que produce, los clasifica en aquellos que aumentan los derechos de los particulares y aquellos actos que los limitan, aquí también es muy simple su explicación, pues por primeros son esos actos que otorgan derechos a un particular para ejercer un derecho, como por ejemplo: una concesión, una licencia o permiso, o también para no cumplir una obligación, como en este caso sería la dispensa; caso

---

<sup>28</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.*, pp. 282-286.

contrario, para aquellos que limitan los derechos, los ejemplos más simples son: las ordenes, los actos traslativos de derechos y la sanción.

- e) En cuanto a lo que hacen constar, pueden ser certificaciones, registros, notificaciones y publicaciones.
- f) Por el órgano que lo emite, los clasifica en unipersonales y colegiados, un tanto parecido al primer punto, pues los unipersonales provienen de un órgano integrado por un sujeto y los segundos, el órgano está compuesto por una pluralidad de individuos.
- g) Respecto a la forma de expresión, tiene que ver la forma en que se exterioriza el acto administrativo, mismo que debe ser expreso, tácito o presunto.
- h) En razón al sujeto que se refiere, los cuales se clasifican en singulares y particulares, también como su nombre lo dice serán aquellos dirigidos a un sujeto determinado, o a sujetos indeterminados pero identificados e identificables.

De todo lo hasta aquí expuesto, se concluye que para que un acto administrativo tenga validez debe cumplir con lo siguiente:

- a) Todos los datos que lo identifiquen, como son la fecha y lugar de emisión, para que no exista duda alguna respecto a la temporalidad del mismo y el ámbito jurisdiccional de la emisora;
- b) Constar por escrito, a menos que se señale lo contrario, pero en su generalidad debe cumplir con esa formalidad;
- c) Señalar el origen de mismo;
- d) En el caso de aquellos actos que se dirija a un particular en específico, referir datos del expediente administrativo aperturado previamente del cual derivo dicho acto; el domicilio de la oficina donde se pueda consultar,
- e) Citar la competencia de la autoridad que lo emite, la cual debe cumplir con los ámbitos de territorio, materia y grado,
- f) Expresar debidamente el motivo por el cual se le emitió el acto, el cual debe coincidir perfectamente con las circunstancias de hecho y las contenidas en

la norma legal, en el caso de emitirse un acto que disminuya los derechos del particular,

- g) Estar debidamente fundado, es decir, señalar el fundamento legal por el cual se le sancionó en caso de haber infringido el marco legal, o bien en la creación de una norma o reglamento, debe ostentar la firma autógrafa de quien emitió el acto, pues a quien se le atribuye el mismo,
- h) En caso de ser recurrible el medio de impugnación a que tiene derecho el particular,
- i) El tiempo que tiene para interponerlo; con lo cual cumplirá con su firmeza y por ende podrá ser ejecutable.

#### **1.1.4. Naturaleza jurídica y eficacia del acto administrativo.**

La naturaleza del acto administrativo, como ya lo referimos en el capítulo primero, está determinada por la autoridad que lo emite y el ámbito en el cual se crea, en este caso es de carácter administrativo. Asimismo, al emitirse con apego a la normatividad correspondiente y cumplir con todas sus características, no es perfecto, y lo será hasta su debida notificación cuando adquiera eficacia y podrán producirse todos sus efectos.

En ese sentido, las siguientes definiciones formuladas por la Doctrina Jurídica en relación a este subcapítulo, coadyuvaran a una debida interpretación respecto a la naturaleza y eficacia del acto administrativo.

Al efecto Jaime Orlando Santofimio<sup>29</sup> en cuanto a la eficacia señala que “una vez producido el acto administrativo, el mismo no pasa a ser un fenómeno propio al interior de la administración, intrascendente al exterior de la misma y carente de proyección jurídica”, dicho de otra forma, “el acto carece de manifestación que lo vincule jurídicamente; corresponde a la administración, concretamente a las autoridades competentes exteriorizar los actos por ella producidos.”

---

<sup>29</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.* pp. 78.

Asimismo, refiere que “Los actos administrativos de carácter general serán vinculantes para los particulares cuando sean publicados en el Diario Oficial, gaceta o boletín que la administración o sus entidades tengan destinados para tales fines y en el caso de actos administrativos de carácter individual y concretos que pongan término a una actuación administrativa se notificaran personalmente al interesado”, toda vez que, la falta de notificación o publicación de un acto administrativo evita que produzca sus efectos legales, por ello hasta que se hace del conocimiento del ciudadano o de la persona a la que va dirigida, es que se produce el efecto para el cual se creó dicho acto.

Por su parte, Jesús González Pérez<sup>30</sup> refiere que “la delimitación del objeto de un procedimiento administrativo tiene gran trascendencia jurídica. En cuanto que del mismo van a depender las potestades del órgano administrativo que conoce de él y, en consecuencia la validez del acto que ponga fin al mismo”.

Además, comenta que en cuanto a los efectos del acto administrativo “están sujetos a una serie de limitaciones, que pueden referirse a los sujetos, al objeto, al lugar y tiempo. Los actos administrativos, según su especial naturaleza y contenido, desplegaran efectos peculiares, sujetos, en cada caso, a unos límites determinados, derivados de su propia naturaleza”.

Para este autor, la obligatoriedad del acto es general, pues aun y cuando existan personas directamente afectadas por éste, despliega su eficacia frente a todos. Asimismo, señala que desde el punto de vista subjetivo, “el acto administrativo limita su eficacia directa al destinatario o destinatarios. La posición de beneficio o sacrificio que cree, reconozca o declare, afecta a los sujetos que constituyen los destinatarios formales de la declaración de voluntad”. Ahora bien, “si los efectos directos del acto no pueden extenderse más allá de los destinatarios, la eficacia indirecta o refleja se extiende a quienes no ostenten esa condición”.

En cuanto a la naturaleza del acto, este mismo autor refiere que dicha naturaleza impone límites a su eficacia, pues según la función realizada, el alcance del acto

---

<sup>30</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 81-114,

será distinto, por ejemplo, aquellos actos que no agotan su eficacia en una declaración o calificación; aquellos que establecen una carga, no una obligación y por eso no se podrá proceder a su ejecución forzosa; aquellos que imponen una obligación a la administración o a los particulares de realización inmediata o en un plazo determinado; y finalmente aquellos actos donde deriva una situación jurídica de duración indefinida o por un plazo determinado.

También refiere que, otros límites resultan restringidos en razón al espacio, es decir, que la eficacia del acto se limita al territorio al que se extiende la competencia territorial del órgano de que emana. Pues, la competencia de la autoridad que emite el acto, es de gran trascendencia para verificar la validez del acto.

Otro límite del acto, es el que refiere la temporalidad, es decir, que todo acto administrativo tiene una vigencia en el tiempo, cita Jesús González Pérez señalando que se despliega su efecto desde un momento determinado y continua produciéndose hasta que cesa la eficacia. Refiere también, que la eficacia se perfecciona cuando se da la notificación, tal y como se establece el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y que finalmente cesa su eficacia, cuando el acto administrativo produce efectos.

Así entonces, la naturaleza del acto administrativo, como ya se apuntó al principio del presente capítulo, la obtiene de la materia y órganos bajo los cuales se emitió, en este caso es administrativo, aunado al hecho de que la creación de estos actos son intransferibles e inalienables, pues solo producirán sus efectos a la persona a la cual van dirigidos; en conclusión, pues todo acto administrativo para que tenga plena eficacia debe de estar debidamente fundado y motivado, emitido por servidor público facultado para hacerlo, es decir, que cumpla con los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

### 1.1.5. Vicios de acto administrativo.

Como ya bien apuntamos, la legalidad del acto siempre será presumible desde su emisión, y hasta que no se compruebe lo contrario será válido. Dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza que esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal. También refiere, que la irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, que van desde desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlos, además de que cualquier vicio que se encuentre en ellos, afectara su validez y eficacia.

Es conveniente, para llegar al tema de la extinción del acto administrativo abordar los vicios y su nulidad. Por ello, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza <sup>31</sup> se refieren a los primeros, como aquellos que resultan ser defectos o fallas con las que se materializa en el mundo jurídico y que de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia sea en su validez o en su eficacia impidiendo con ello su subsistencia o ejecución.

Señala que los vicios que pueden suscitarse en el elemento subjetivo, es la falta de competencia del órgano emisor, ya sea en el ámbito material, territorial o de grado, de cuantía o del tiempo; y aquellos que afectan la expresión de la voluntad de tipo subjetivo, es decir, que atañen a la voluntad psíquica del funcionario, como el error, dolo y violencia; y los de tipo objetivo, que son aquellos que inciden sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la administración pública.

En este sentido los vicios del elemento objetivo, son aquellos que afectan a su objeto, motivo y fin. Por lo que hace al objeto, que el mismo no sea lícito, de imposible ejecución y no determinable, porque sea absurdo, contradictorio o desproporcionado; en lo relativo al motivo, cuando los hechos que lo motivaron no

---

<sup>31</sup>Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.*, pp. 287-289.

se realizaron, fueron distintos o de forma equivocada, que se haya dictado en contra de las disposiciones debidas, que no exista adecuación entre los motivos aducidos y los preceptos que lo fundamentan; y el vicio que afecta al fin, lo constituye el desvío de poder, es decir que se aparta del propósito específico que la norma prevé para el acto administrativo.

En cuanto a los vicios del elemento formal, se manifiestan en el procedimiento, en la forma en que exterioriza y en la publicidad del acto administrativo, es decir, que conste por escrito, que señale la autoridad que lo emite, que este fundado y motivado y que se exprese el objeto del acto, que ostente la firma del funcionario competente y que contenga el nombre de las personas a las que va dirigido.

Lo anterior es así, pues al contener algún vicio el acto administrativo de los que se señalaron, se está ante una invalidez, pero como ya se revisó con anterioridad la autoridad administrativa no puede de oficio declarar tal ilegalidad, pues correspondería la declaratoria de nulidad al órgano controlador o jurisdiccional la investigación y estudio del acto a petición de la parte interesada; sin esta declaratoria de nulidad el acto administrativo es válido para producir sus efectos jurídicos aun y cuando este esté viciado en uno o varios elementos.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 5 refiere que *“la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo”*.

En su artículo 4 del ordenamiento citado, establece que dicha nulidad solo podrá ser declarada por el órgano jurisdiccional y por excepción el titular de una dependencia de la cual provenga el acto y será por tanto inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable. Tal nulidad deriva de la omisión en la observancia de las diez primeras fracciones del artículo 3, siendo estas las fundamentales para que el acto subsista, mientras que los vicios a las fracciones XII a la XVI pueden ser

subsanales y por tanto la declaración por parte del órgano jurisdiccional será la anulabilidad.

#### **1.1.6. Extinción del Acto Administrativo.**

Para que se extinga el acto administrativo la Ley citada en su artículo 11 señala que *“el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas: I. Cumplimiento de su finalidad; II. Expiración del plazo; III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto; IV. Acaecimiento de una condición resolutoria; V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”*

En cuanto a la fracción I, no hay mayor abundamiento al respecto, pues consiste en que el objeto del acto administrativo se cumple la razón de su existencia.

Por lo que respecta a la fracción II, la expiración del plazo será cuando el acto administrativo este sujeto a un cierto tiempo de vigencia para que sea válido y por el trascurso del tiempo el acto se extingue.

Las fracciones III y IV, disponen que el acto administrativo se extingue cuando estando sujeto a condición o término y este no se realiza dentro del mismo o bien sobrevenga una condición resolutoria. En este caso se presenta la caducidad, que es definida entre otros autores por Delgadillo y Roldan Xopa como el incumplimiento de las obligaciones por parte del destinatario, sin embargo, se extingue también aun y cuando no esté sujeto a un plazo determinado esta figura.

En lo relativo a la fracción V, el acto se extingue por renuncia del interesado, siempre que no se perjudique el interés público. Es decir, el particular ya no desea continuar con los beneficios que le otorgan mediante el acto administrativo correspondiente.

Ahora bien, la revocación, la cual está contenida en la fracción VI, la podemos entender una invalidación del acto de manera unilateral del órgano que la emitió, estimando por encima del interés particular el interés público.

De lo expuesto, es de resaltar que las figuras de nulidad y extinción del acto administrativo no son afines en cuanto a lo que las originó, sin embargo, si tienen los mismos efectos y es ya no producirlos. En el caso de la anulabilidad esta no entra en una terminación del acto mismo, pues puede continuar su válido y surtir sus efectos hasta que se subsane el vicio contenido respecto de sus elementos.

## **1.2. De los Derechos Humanos y sus Garantías.**

Es importante abordar el tema de las garantías en este trabajo de investigación, ya que los actos administrativos al estar dirigidos a los gobernados, en ese afán de perseguir el interés público, en su emisión pueden afectar las garantías otorgadas en nuestra Constitución en favor de los Derechos Humanos de los particulares.

Para los efectos de este estudio, utilizaremos el término de “garantías constitucionales”, en razón de que el diverso “garantías individuales”, perdió su vigencia debido a la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación Publicada el 10 de junio de 2011, donde se estableció que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”, cambiando el paradigma anterior, donde nuestra Carta Magna, establecía que los individuos gozarían de las garantías que ella otorgaba.

Es importante señalar que la Doctrina Jurídica Nacional, utilizó como sinónimos: “Garantías Individuales”, “Derechos Humanos”, “Derechos del Hombre”, “Derechos Civiles” y “Garantías Constitucionales”, nosotros utilizaremos este último término, en razón, de que con la reforma de 2011 solo se habla de las garantías de los Derechos Humanos y ya no de individuales.

A lo anterior debemos agregar, entre las diversas observaciones que se la ha formulado a la multicitada reforma, se encuentra la de no saber a qué se refiere el texto constitucional, cuando habla de los derechos humanos y las garantías para su protección y aún y cuando los tribunales del Poder Judicial de la Federación han tratado de determinar cuáles garantías los criterios que han emitido son poco claras, como se desprende de las tesis que a continuación se citan.

Al respecto la tesis Aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), número 2007057, Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, pag. 529, señala:

**DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO "GARANTÍAS DE PROTECCIÓN", INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011.** *El texto del artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.*

*Amparo directo en revisión 1182/2013. Textiles San Juan Amandi, S.A. de C.V. y otra. 28 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Óscar Echenique Quintana.*

*Esta tesis se publicó el viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

Asimismo, la Tesis Jurisprudencial, dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito, Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), número 2008815, Décima Época, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, pág.1451, señala:

**DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN.** *Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces "derechos humanos y sus garantías", eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado "De las garantías individuales". Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a "De los derechos humanos y sus garantías"; ii) en el artículo 1o. se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales "así como de las garantías para su protección", y iii) en el numeral 103, fracción I, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los*

derechos humanos y las "garantías otorgadas para su protección". Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los "deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos", es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 126/2014. Gladys Etelvina Burgos Gómez. 29 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretario: José Francisco Aguilar Ballesteros.

Queja 104/2014. María de Fátima Amaro Baeza. 12 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretario: José Francisco Aguilar Ballesteros.

Amparo en revisión 143/2014. 12 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: Samuel René Cruz Torres.

Amparo en revisión 145/2014. Stewart Tittle Riviera Maya, S.A. de C.V. 2 de julio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: Samuel René Cruz Torres.

Queja 124/2014. Andrea Lotito. 2 de julio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretaria: Claudia Luz Hernández Sánchez.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

De las tesis anteriores se desprende que las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos y; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas y que existe una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen.

En las referidas condiciones estimamos que las garantías de los derechos humanos esencialmente corresponden a las garantías de seguridad jurídica, específicamente a la de audiencia y legalidad.

Tomando en consideración que las garantías de los derechos humanos, gozan de las mismas características de las garantías individuales procederemos a reproducir los diversos conceptos de garantías que la Doctrina ha pronunciado y su clasificación de las mismas hasta antes de la reforma de 2011, pues después

de ésta fecha las garantías pasan a ser un medio de procuración de los derechos humanos.

Así entonces, Ignacio Burgoa Orihuela<sup>32</sup>, consideraba que el concepto de garantías individuales se forma con la concurrencia de los siguientes elementos:

“1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistentes en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).”

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la parte conducente de la Tesis de jurisprudencia P./J.2/97, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, T. V, enero de 1997, página 5, señala que las garantías individuales son "derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente, a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo."

Para Jorge Carpizo<sup>33</sup>, las garantías individuales son "límites que los órganos de gobierno deben respetar en su actuación; es decir, lo que no pueden realizar (...). Las constituciones garantizan a toda persona una serie de facultades, y se le garantizan por el solo hecho de existir y de vivir en ese Estado." Además, establece la diferencia con los derechos del hombre, ya que considera que

---

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 23ª edición, México, Porrúa, S. A., 1991, pp. 187.

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 299 y 446.

mientras éstos "son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas".

Por su parte Luis Bazdresch<sup>34</sup>, considera que "las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre Derechos Humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos" .

Asimismo, José Padilla<sup>35</sup>, afirma que las garantías individuales "constituyen el derecho sustantivo, el derecho a proteger por el Juicio de Amparo cuando los órganos de gobierno, llamados autoridades, violan esas garantías o derechos".

Finalmente, Felipe Tena Ramírez<sup>36</sup> destaca que la parte dogmática de la Constitución erige como limitaciones a la autoridad ciertos derechos de la persona, llamados entre nosotros garantías individuales.

En resumen, se puede concluir que las garantías individuales son la obligación a cargo del Estado y sus autoridades, de respetar los derechos en favor de los gobernados, consagrados en la Constitución en el ejercicio del poder público.

Las características de las garantías individuales pueden identificarse por los siguientes elementos:

- a) La unilateralidad, son unilaterales porque su observancia está a cargo del Estado, que es el sujeto pasivo de ellas. Las personas son los sujetos activos de las garantías porque a ellos les toca hacerlas respetar cuando un acto de autoridad del Estado las vulnera.

---

<sup>34</sup> Bazdresch, Luis, "*Garantías constitucionales*", curso introductorio, 2ª reimpresión de la 5ª edición de 1998, México, Trillas, 2002, pp. 12.

<sup>35</sup> Padilla, José R., "*Garantías individuales: artículos 1 a 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentarios, legislación y jurisprudencia*", México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 2000, pp. IX.

<sup>36</sup> Tena Ramírez, Felipe, "*Derecho Constitucional Mexicano*", 20ª edición, México, Porrúa, S. A., 1984, pp. 512.

- b) La irrenunciabilidad, son irrenunciables porque nadie puede renunciar a las garantías individuales. Toda persona cuenta con ellas por el solo hecho de hallarse en el territorio nacional.
- c) La supremacía, son supremas por hallarse establecidas en la Constitución Federal, cuyo artículo 133 establece el principio de la supremacía constitucional.
- d) La inalienabilidad, son inalienables porque no pueden ser objeto de enajenación.
- e) La imprescriptibilidad, son imprescriptibles porque su vigencia no está sujeta al paso del tiempo.

Asimismo, las garantías se habían clasificado hasta antes de la reforma en tres grupos: de seguridad jurídica; de igualdad; y de libertad.

- 1) Garantías de seguridad jurídica. Con las garantías de seguridad jurídica se pretende que las autoridades del Estado no apliquen arbitrariamente el orden jurídico a los individuos, cuya libertad y dignidad se salvaguarda cuando las autoridades actúan con: apego a las leyes, particularmente a las formalidades que deben observarse antes de que a una persona se le prive de sus propiedades o de su libertad. Los artículos que consagran estas garantías son: el 8o., el 14 y del 16 al 23.
  - a) El artículo 8o. establece el derecho de petición, o prerrogativa que tienen los individuos de hacer peticiones escritas a la autoridad, y en la correlativa obligación de éstas de responder en breve término, sin que ello implique que deban hacerlo en el sentido esperado por los peticionarios. Es decir, la obligación de las autoridades se reduce a responder "en breve término".
  - b) En cuanto al artículo 14, contiene varias garantías: de irretroactividad de la ley, de audiencia y de legalidad. La de legalidad se complementa con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16, en el sentido de que a nadie se le puede molestar en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En suma,

la garantía de legalidad obliga a las autoridades a fundar -indicar con precisión las disposiciones jurídicas a que se acogen- y motivar -explicar los motivos por los que resuelven en un sentido o en otro- los escritos por los que pretendan causar actos de molestia contra los particulares.

- c) A su vez, el artículo 17 prohíbe que las personas se hagan justicia por propia mano, en el entendido de que habrá tribunales establecidos por el Estado que se encarguen de resolver, de manera expedita, las controversias jurídicas en que se involucren los justiciables. Este precepto también proscribire el encarcelamiento por deudas civiles.
- d) Por su parte, el artículo 18 establece los requisitos que deben observarse antes de someter a alguien a sufrir la pena privativa de libertad.
- e) Los artículos 19 y 20 se relacionan con quienes resultan penalmente acusados o procesados. El primero establece garantías relativas al auto de vinculación al proceso, que debe expedirse de conformidad con previsiones específicas; por otro lado, el artículo 20, a través de sus tres apartados establece los principios generales del proceso penal, que sea acusatorio y oral; los derechos de la persona imputada y de la víctima u ofendido.
- f) El artículo 21 confiere a la autoridad judicial el monopolio de la imposición de las penas, y agrega que el Ministerio Público, tendrá bajo su mando a la policía investigadora, es el encargado de perseguir los delitos y ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. Por su lado, el artículo 22 prohíbe la imposición de penas inusitadas o trascendentales y toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
- g) Por último, el artículo 23 establece el principio *non bis in idem*, es decir, que a nadie se le puede juzgar dos veces por el mismo delito; además proscribire la absolución de la instancia, a fin de impedir que indefinidamente quede pendiente de resolución la situación jurídica de alguna persona.

- 2) Garantías de igualdad. Este tipo de garantías pretende proteger la condición de igualdad que todas las personas ubicadas en el territorio nacional guardan respecto de las leyes y ante las autoridades. Es decir,

dejan de lado cualquier consideración referente a que, por cuestiones de raza, sexo o condición social, las leyes se apliquen selectivamente. Están contenidas en los artículos 1o.; 2o., Apartado B; 4o., 5o., primer párrafo, 12, 13 y 31, fracción IV, todos de la Constitución Federal.

- a) El artículo 1o. constitucional, independientemente de señalar que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que el estado mexicano es parte, establece la prohibición de la esclavitud y la discriminación fundada en motivos de origen, género, edad, condición social, etcétera.
- b) Por su parte, el Apartado B del artículo 2o. constitucional se refiere a las condiciones de igualdad que deben privar en las comunidades indígenas, junto con las acciones que debe efectuar el Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar discriminaciones.
- c) Por lo que hace al artículo 4o., dispone la igualdad del varón y de la mujer ante la ley y prevé los requisitos mínimos que deben observar las autoridades para que las familias mexicanas se desarrollen sanamente, así como que los derechos de la niñez sean respetados, mientras que el diverso 5o., primer párrafo, establece que a nadie se le impedirá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode.
- d) El artículo 12 prohíbe terminantemente la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios a cualquier persona que se encuentre en el país, y declara carentes de efecto los otorgados por cualquier otra nación. A su vez, el artículo 13 dispone que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales ni leyes privativas; es decir, a nadie se le puede someter a un proceso llevado a cabo ante un tribunal creado específicamente para conocer de ese asunto, dado que la propia Constitución, en su artículo 17, indica que serán los tribunales de la nación - es decir, los creados de acuerdo con las leyes que aplican para todos los mexicanos- los responsables de impartir justicia. En cuanto a las leyes privativas, son las que carecen de la generalidad y la abstracción

características del resto de las leyes vigentes en el país; de modo que si a una persona se le juzgara de acuerdo con una ley privativa, se le estaría sometiendo a un proceso arbitrario, reglamentado según una ley que desaparecerá en cuanto termine el juicio. Otra previsión establecida por este artículo es que la jurisdicción de los tribunales militares no podrá hacerse extensiva a personas que no pertenezcan al ejército; cuando un civil se encuentre implicado en un delito del orden militar, no será juzgado según las leyes castrenses, sino de acuerdo con las civiles.

e) Por último, el artículo 31, fracción IV, prevé el principio de equidad tributaria, consistente en que el pago de impuestos se realice con base en las desigualdades surgidas de situaciones de hecho protagonizadas por los gobernados.

3) Garantías de libertad. Son aquellas que, independientemente de informar al individuo sobre los derechos que constitucionalmente le son conferidos para que pueda actuar sin dificultades en la sociedad, imponen costos a la actividad que el Estado realice a fin de limitar o anular los derechos naturales del hombre. Estas garantías son otorgadas por los artículos 1o., párrafo segundo; 2o., Apartado A; 3o., 4o., segundo párrafo, 5o., 6o., 7o., 9o., 10, 11, 15, 16 -párrafos noveno y siguientes-, 24 y 28, que se refieren, respectivamente, a la prohibición de la esclavitud y a las libertades de autodeterminación de los pueblos indígenas; la libertad de educación; la libertad de procreación; la libertad de trabajo y la nulidad de pactos contra la dignidad humana; la libertad de pensamiento y expresión; la libertad de imprenta; la libertad de asociación y reunión con fines políticos; la libertad de poseer armas en el domicilio y de portarlas en los términos que fije la ley; la libertad de tránsito; la prohibición de extraditar reos políticos; la libertad de intimidad; la libertad de conciencia y de culto y la libertad de concurrencia en el mercado.

De lo expuesto considero viable mencionar que la clasificación de las garantías individuales hasta antes de la reforma de 2011, eran consideradas como el

derecho mismo y fundamental del hombre, sin embargo, como ya se mencionó, actualmente la Constitución en su artículo primero al reconocer los derechos humanos, deja a las garantías ser el medio por el cual serán protegidos dichos derechos.

Así entonces, la garantías prohíben a las autoridades llevar a cabo actos de afectación a los particulares y con ello se salvaguardan los derechos públicos subjetivos.

### **1.2.1. Garantía audiencia.**

La garantía de audiencia, como ya se expuso está contenida y protegida por nuestra Constitución, y relacionando esta violación con el tema que me ocupa, señala Jose´Roldan Xopa<sup>37</sup>, la sustantividad de los vicios en el procedimiento es relevante porque se convierte en violaciones al procedimiento y por ende a la garantía de audiencia, la cual cita una definición acordada por el Pleno SCJ, tomo II diciembre de 1995, tesis P./J.47/95, p.13.

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** "La garantía de audiencia [...] consiste en otorgar al gobernado a oportunidad de defesa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido proceso impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Esas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que de manera genérica se traducen en los siguientes tres requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.[...]"

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia refiere que la Real academia Española, sostiene que la palabra audiencia viene de latín *audientia*, que significa acto de oír las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo", con lo cual este Órgano Supremo define a la garantía de audiencia como "el derecho que tienen los gobernados no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales sino, también frente al legislativo de tal manera que éste se obligue a consignar en sus leyes los procedimientos

---

<sup>37</sup> Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp. 358.

necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que se comprometan sus derechos”<sup>38</sup>. Así mismo refiere que la garantía de audiencia tiene excepciones, es decir, que limitan la misma, por ejemplo, a un extranjero de conformidad con el artículo 33 Constitucional cuando su estancia en el país no sea conveniente a juicio del ejecutivo Federal, en una expropiación por causa de utilidad pública mediando indemnización y en materia fiscal las leyes tributarias las cuales no pueden ser impugnadas sino hasta después de haber sido promulgadas.

De lo expuesto, es de concluir que la garantía de audiencia, es el medio para procurar que el gobernado en ejercicio de sus derecho humano sea escuchado en los procedimientos o ante las autoridades que impusieron un acto de autoridad o dejaron de realizar alguna conducta a la que estuvieran obligados, y en torno a estos, el particular tenga algo que expresar, reclamar o solicitar.

### **1.2.2. Garantía de legalidad.**

Para Andrés Serra Rojas<sup>39</sup>, refiere que el artículo 14 Constitucional párrafo cuarto al aludir “ a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, establece la garantía de legalidad además de otros preceptos que mantienen el principio de subordinación a la ley. Asimismo, en cuanto a resoluciones administrativas formal y materialmente consideradas, el artículo 16 Constitucional en su primera parte ordena 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...” es decir, además de la aplicación concreta de la ley, las razones o explicaciones de ella que han llevado a tomar legalmente una decisión. En este principio general, referido al contenido del acto administrativo, descansa el sistema de protección y aseguramiento de garantías individuales, todo acto de autoridad debe partir del respeto de esa

---

<sup>38</sup> Las Garantías de Seguridad Jurídica, 2ª. edición,, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia, 2014. pp. 49.

<sup>39</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 294.

garantía fundamental, en la que se involucran diversos derechos: derecho a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y a la finalidad.

Por otra parte, Arturo Iturbe Rivas<sup>40</sup>, señala que el párrafo cuarto del artículo 14 Constitucional refiere que “Todo Órgano materialmente jurisdiccionales, como una función del Estado, deben emitir sus resoluciones dentro de los procesos, ciñéndose a la letra de la ley que resulte aplicable o en el supuesto en que haya duda sobre el significado literal, así también, de conformidad con el contenido del artículo 16 Constitucional, primer párrafo, para ser válido el acto, debe:

1.- Constar por escrito;

2.- Emitido por Autoridad competente;

3.- Funda y motiva la causa legal del procedimiento, en este punto no basta la citación de los fundamentos que permiten a la autoridad llevar a cabo el acto autoritario de molestia, y en cuanto al motivo señalar las circunstancias que originan el acto de molestia comprendiendo los argumentos y explican el caso concreto sometido al conocimiento de la autoridad encuadra la hipótesis normativa.

La Suprema Corte, en su obra de Garantías de Seguridad Jurídica, respecto a la garantía de legalidad, señala que el termino deviene del latín *legalis* que significa lo que está prescrito por la ley y conforme a ella, resaltando que la legalidad es la cualidad de legal, por consiguiente descansa en el llamado principio de legalidad, consistente en que las autoridades del Estado solo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos determinados por ella. Refiere también, que del contenido del artículo 16 Constitucional en su primer párrafo debe ser tomado como base para la creación del acto de molestia, y de conformidad con la Tesis P./J.40/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, t. IV, julio de 1996, p.5, que dispone “que sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos”. Así entonces la Constitucionalidad de los actos dependerá siempre de ciertos

---

<sup>40</sup> Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, 1ª edición,, México, Porrúa, 2004, pp.71.

requisitos, tales como: a) mandamiento escrito; b) principio de autoridad competente; c) fundamentación y motivación.

Así entonces, la garantía de legalidad se perfecciona cuando el acto de autoridad cumple con los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional, es decir la legalidad de las actuaciones procura el derecho humano al limitarlas a realizarla en lo estrictamente permitido en la ley, no pueden ser ni más ni menos a lo señalado en cada ordenamiento normativo, de lo contrario se violentarían derechos humanos.

## **2. El Procedimiento Administrativo Federal.**

Retomando lo expuesto en el capítulo anterior, un acto administrativo es válido hasta que no se demuestre mediante su impugnación, los vicios de que pueda estar afectado, toda vez que, se presume que su emisión, por ese simple hecho, reúne todos los requisitos de legalidad, asentando que con ello no se vulnera la garantía que le reconoce nuestra Constitución, pero su ilegalidad estará sujeta a la acción que ejerza por su parte el particular. Ahora bien, toca analizar el tema de esa línea de construcción en la formación del acto administrativo de autoridad.

El procedimiento administrativo consiste fundamentalmente en una serie de actos coordinados entre sí de manera que si faltara alguna actuación ninguna de los posteriores tiene validez.

Es importante señalar que no debemos confundir el procedimiento con un simple expediente administrativo, el cual sólo representa la materialización del procedimiento mismo.

Si atendemos el concepto anterior de procedimiento enfocado a la actividad de la administración Pública, obtendremos la noción de que este es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la consecución de un fin.

La importancia del procedimiento administrativo tiene diversos efectos

- Es un medio de producir actos administrativos;
- Es un presupuesto procesal necesario para poder acudir ante los Tribunales demandando diversas pretensiones frente a la administración;
- El procedimiento es, finalmente, una garantía para el gobernado, esto quiere decir que contribuye a la legalidad, acierto y oportunidad del acto administrativo, es decir es un regulador entre la potestad del Estado y el Gobernado.

Ahora bien, antes de entrar al estudio del procedimiento Administrativo, es conveniente referir la distinción entre el proceso y el procedimiento, a efecto de tener una idea clara y sin lugar a confusión, respecto de estas dos figuras.

En esa tesitura, Ramón Parada<sup>41</sup>, en su libro de Derecho Administrativo, señala que “el término procedimiento significa una serie cronológica de actuaciones dirigidas a un resultado” y agrega que la Jurisprudencia contribuyó decisivamente a la construcción del concepto, negando la posibilidad de una impugnación separada de estas actuaciones (pruebas, informes, propuestas, etc.), por considerar, que se trataban de actuaciones soporte de las resoluciones finales, “las únicas impugnables”.

Mientras que para definir al proceso citó a Giannini definió que, “es aquel que posee el máximo de complejidad formal, lo que es debido a la particular dignidad del órgano ante el cual se desarrolla, en el que el Juez está en posición de terzeta e independencia respecto de las partes”.

Por su parte, Juan Carlos Cassagne<sup>42</sup> refiere que “tanto el proceso como el procedimiento constituyen el medio instrumental para llevar a cabo una función del Estado, siendo evidente que sus notas adjetivas se hallarán influidas y determinadas por el tipo de función que materialmente ejerciten en cada caso los órganos estatales. Cobra importancia la distinción, para precisar que el procedimiento administrativo constituye la forma o el cauce formal de la función administrativa (en sentido material), mientras que el proceso resulta más adecuado referirlo al cauce formal de la función jurisdiccional, entendida esta como la solución de controversias (en sentido amplio) con fuerza de verdad legal”.

Este autor concluye señalando que, habrá procedimiento administrativo en el ámbito de los tres órganos del Estado, cuando estos realicen funciones materialmente administrativas, y, por otro lado, habrá proceso jurisdiccional

---

<sup>41</sup> Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I Parte General*, 16 edición,, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2007, pp. 202.

<sup>42</sup> Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 7ª edición,, Buenos Aires, Editorial LexisNexis Abeledo-Perrot, pp. 511-513.

cuando cualquiera de estos órganos -en principio sólo el Poder Judicial en nuestro sistema Constitucional- ejerza la función jurisdiccional, en sentido objetivo.

Asimismo, refiere notas diferenciales entre estas dos figuras, a saber:

a) El proceso jurisdiccional se encuentra basado en el principio de la preclusión, presentados como etapas que una vez cumplidas no pueden reabrirse por el juez ni las partes. Ello no ocurre así en el procedimiento administrativo, donde se admite el informalismo como criterio rector en la sustanciación de los trámites procesales.

b) Mientras en el proceso jurisdiccional, la institución de la cosa juzgada (formal y material), atribuye a la sentencia una imputabilidad prácticamente absoluta, en el procedimiento administrativo, como regla general, no acontece lo mismo (sin perjuicio de la estabilidad que posea el acto en sede administrativa), pues la decisión final puede ser revocada a favor del administrado o en contra de mismo (revocación por oportunidad).

c) El procedimiento administrativo es dirigido y coordinado por una de las partes principales: la administración pública. En el proceso jurisdiccional, el juez o el tribunal administrativo ejercen funciones jurisdiccionales, intervienen en el proceso, como un órgano ajeno a las partes de la controversia.

De lo expuesto es de concluir que, el procedimiento administrativo al igual que el proceso administrativo son medios instrumentales de la función administrativa, en la cual la diferencia radica en el que el primero conlleva en una serie de actos de manera progresiva para la emisión del acto y que puede trasuntar a la instrumentación del proceso, donde también existe una sucesión de actos, pero ventilados ante una autoridad jurisdiccional y en la cual se refuta la ilegalidad del acto emitido por la autoridad administrativa y que puede concluir en la extinción, modificación o la validez de dicho acto.

Cabe apuntar existe diferencia entre el procedimiento y el proceso, por ello con la finalidad de no incurrir en confusión y aplicar estos dos términos como sinónimos, procederemos a señalar lo destacado por la doctrina en este sentido.

Al respecto, Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta<sup>43</sup>, en su obra *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, se refieren al proceso en general, como un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.

Para ellos, el concepto de proceso se refiere al conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Por otra parte, el procedimiento administrativo lo consideran como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.

Así entonces, una vez diferenciadas las figuras anteriores, es conveniente citar las definiciones que diversos autores han formulado respecto del procedimiento administrativo, si bien, en muchas de ellas encontraremos coincidencias en sus características, sólo retomaremos aquellas que se apeguen más a lo que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece.

Otra definición es la que nos aporta, Rafael I. Martínez Morales<sup>44</sup>, quien considera que el procedimiento administrativo es “la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”, también hace una distinción entre el proceso y el procedimiento, señalando que el primero son “los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes

---

<sup>43</sup> Acosta Romero, Miguel y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 6ª edición., México, Editorial, Porrúa, 2001, pp.75-76.

<sup>3</sup> Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, pp. 203-204.

calificadas”, mientras que el procedimiento” es la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico”. Asimismo, cita una clasificación del procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

- a) Procedimiento interno, consistente en la creación de actos que surten efectos dentro del propio órgano emisor.
- b) Procedimiento externo, es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.
- c) Procedimiento previo, son las fases necesarias para producir de manera adecuada el acto administrativo.
- d) Procedimiento de ejecución, son las etapas que habrán de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de coacción.
- e) Procedimiento de oficio, se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley les haya hecho.
- f) Procedimiento a petición de parte, el gobernado lo solicita ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición.

Aunado a lo anterior, consideramos viable citar las características del procedimiento administrativo y que al efecto Rafael Martínez Morales aporta para una mejor distinción del procedimiento administrativo y son los siguientes elementos:

- a) Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- b) Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.

- c) Gratuidad. Se trata de actos de servicios públicos o de actividad registral.
- d) Publicidad. No existen los procedimientos secretos, excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.
- e) Agilidad. Tiende a dar rapidez en la resolución del procedimiento.
- f) Equidad. Debe observarse el principio *indubio pro actione*, esto es que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.

Por tanto, dicho autor concibe al procedimiento administrativo, cualquiera que este sea, como una serie de pasos para poder producir y ejecutar un acto administrativo, el cual debe reunir las características de legalidad, eficiencia, gratuidad, publicidad, agilidad y equidad, características que otros autores e incluso la Ley Federal de Procedimiento Administrativo consideran como principios, sin embargo, sean principios o características del procedimiento administrativo, en su emisión se deben observar estos elementos para que sea válido.

Ahora bien, para Miguel Acosta Romero<sup>45</sup>, el procedimiento administrativo es “todo el conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”. Las características que señala coinciden con las que refirió Rafael I. Martínez Morales y concluye que el procedimiento administrativo debe ser rápido, menos formal, sencillo y buscar eficacia en la acción administrativa.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, expresa este autor, “que son aquellas que otorga cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten y consiste en reunir los requisitos mínimos que señala la ley”.

---

4 Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* pp. 679.

Por su parte, Narciso Sánchez Gómez<sup>46</sup>, refiere que “las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo, vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarnos en un estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente, que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que este en posibilidad de hacer valer sus derechos.”

Consideramos que la definición citada, es la más apegada a lo que expresa y representa el procedimiento administrativo, en esa generación del acto y su ejecución.

Aunado a lo anterior, Andrés Serra Rojas<sup>47</sup>, en lo relativo a los actos administrativos señala que “deben ser antecedidos por formalidades y o trámites, es decir deben cumplir con lo que señalan las leyes”, y por tanto, el conjunto de trámites determinados por la ley, forman un material informativo, que conduce a la elaboración del acto administrativo, y requiere de los elementos técnicos para la formación de éste.

Concluye este autor, con conceptualizar al procedimiento administrativo como “la constitución de un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento”, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin, así también, refiere que “el procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una

---

<sup>46</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa. 1998. pp. 356.  
<sup>47</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* pp.272- 273.

garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general”<sup>48</sup>.

También apunta que, mediante este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley, sin embargo, hace una diferencia en el mismo sentido Rafael I. Martínez Morales, en la que refiere que este procedimiento es diverso al Contencioso Administrativo, el cual es de tipo jurisdiccional y que se citó como proceso, que implica la afectación de un particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad.

Continua señalando, que “la función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o constituidas, por las formas legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública, mediante tres fases: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia”, que no es otra cosa que el inicio del procedimiento, recabación y valoración de pruebas, así como los alegatos correspondientes y la resolución administrativa respectiva.

Por su parte, Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza<sup>49</sup> consideran que “la actuación de la autoridad en el ejercicio de sus funciones que mediante diversos actos constituyen la expresión de la voluntad estatal, dichos actos requieren para su formación de un procedimiento que de acuerdo a la materia son identificados como legislativos, judiciales o administrativos”.

Asimismo, señalan que de conformidad con “el primer párrafo del artículo 16 Constitucional se advierte que la actuación de la autoridad administrativa que afecte la esfera jurídica del gobernado debe sujetarse al procedimiento establecido en la ley, además de manifestar el fundamento legal y las razones de su actuación”, mientras que el “párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, establece la exigencia en que las autoridades cumplan con las formalidades

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 277.

<sup>49</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.* pp. 211-216.

esenciales del procedimiento”, concluye con que dicha exigencia vincula a todas las autoridades y cuando se alude a los tribunales, no se refiere solamente a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos.

En consecuencia, la observancia del procedimiento administrativo representa una garantía constitucional, pues garantiza la satisfacción del interés público a través de la pronta adopción de medidas decisivas por parte de los órganos administrativos.

Finalmente, consideran al procedimiento administrativo con carácter bilateral, pues constituye un instrumento regulador de la relación jurídico administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado) a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final.

Asimismo, también es conveniente citar lo que refiere Jaime Orlando Santofimio<sup>50</sup>, respecto del procedimiento administrativo, quien señala que este “constituye una sola vía que se desdobra en dos fases. La primera de ellas comprende las formalidades y ritualidades propias de la estructuración de la decisión administrativa y su posterior exteriorización con el fin de producir los efectos a que la administración espera llegar; etapa conocida como la actuación administrativa. La segunda comprende los procedimientos garantes a seguirse en los eventos en que los afectados con los pronunciamientos que hemos indicado, interpongan ante la misma administración los medios de impugnación legalmente reconocidos, con la finalidad de que esta los aclare, modifique o revoque; etapa conocida como la vía gubernativa”.

Refiere además que, el procedimiento administrativo atiende a principios orientadores, con el fin de agilizar e imprimir a la administración pública un mayor grado de efectividad, siendo estos: a) Principio de Economía; b) Principio de celeridad; c) Principio de eficacia; d) Principio de imparcialidad; e) Principio de

---

<sup>50</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, “Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez”, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 63.

publicidad; y f) Principio de contradicción, mismos que más adelante se definirán, en el apartado correspondiente.

Otro autor que nos aporta datos importantes es Alberto Pérez Dayán<sup>51</sup>, quien en su libro de Teoría General del Acto Administrativo, lo concibe como “la declaración de voluntad administrativa creadora de efectos jurídicos de Derecho Público”, a su vez, para definir al procedimiento administrativo cita a Gabino Fraga, quien señala que la formación del acto administrativo requiere “estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios que den al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales”. Este autor también, refiere que los principios que rigen el procedimiento administrativo son los de: economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Para Narciso Sánchez Gómez<sup>52</sup>, las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración del acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo.

Mientras que para Gabino Castrejón<sup>53</sup>, la realización de un acto administrativo, requiere seguir un procedimiento, es decir, “una serie de actos y condiciones previamente establecidas en la norma jurídica, con el objeto de adecuarlos a la misma y consecuentemente conformar la voluntad administrativa, misma que se expresa en un acto. Asimismo el procedimiento que se sigue en el acto administrativo debe de sujetarse una norma jurídica preestablecida, emana de poder competente, con la finalidad de que la voluntad de la Administración Pública expresada en un Acto Administrativo se encuentre debidamente apegado a Derecho”.

---

<sup>51</sup> Pérez Dayán, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003. pp. 79.

<sup>52</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 360.

<sup>53</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *Medios de defensa en materia administrativa y fiscal*, Cárdenas Editor Distribuidores, México, 2002, pp. 12.

Finalmente, Jesús González Pérez<sup>54</sup> define al procedimiento administrativo como “el cauce formal de la función administrativa donde su objeto será el de la concreta función que en el mismo se realice es decir, sea que se incoe de oficio o a instancia de los interesados tendrá un objeto específico, delimitado por naturaleza del mismo y por el acto de iniciación. La resolución que en él se adopte vendrá delimitada por el objeto propio del procedimiento”.

De todo lo expuesto se desprende que el procedimiento administrativo, se constituye por una serie de etapas concatenadas, ejecutadas por la autoridad competente, cuya finalidad es emitir un acto administrativo con efectos jurídicos hacia el gobernado, cumpliendo siempre con los principios de legalidad, celeridad, gratuidad, eficacia y economía.

## **2.1. Principios de la actuación administrativa en el Procedimiento.**

Los actos en los que se desenvuelve la función administrativa en el procedimiento de su creación, deben siempre cumplir con principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, tal y como lo prevén los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, principios que a lo largo de este subcapítulo iremos analizando, con apoyo de lo señalado por la Doctrina Jurídica.

Así entonces, citaremos en primer término a Humberto Delgadillo<sup>55</sup>, de quien en líneas precedentes transcribimos la definición que da sobre el procedimiento administrativo, al considerarlo “como una unidad integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí y que tiende a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa y estos se encuentran regulados por una serie de principios jurídicos” y refiere que Dromi en su libro de Derecho Administrativo, dice que esos principios son pautas y directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de las

---

<sup>54</sup> González Pérez, Jesús, “*Procedimiento Administrativo Federal*”, 3ª edición., México, Porrúa, 2000, pp. 1 y 81

<sup>55</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto Luis y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.* pp. 219.

regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para que del mismo, distinguiendo a los principios sustanciales y los formales, entendiendo por los primeros, aquellos de jerarquía constitucional preexistentes que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos, se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad, por ello, tales principios son: a) de legalidad objetiva, b) de defensa, c) de economía y d) de publicidad; mientras que los formales son: a) de jerarquía normativa secundaria, b) legal o reglamentaria, que constituyen pautas procedimental-existenciales que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, puestos que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria, en consecuencia, los principios formales son aquellos como: a) la oficiosidad, b) la informalidad en favor del administrado, c) la eficacia, d) la celeridad, e) la buena fe y f) *In dubio pro actione*.”

Para Narciso Sánchez Gómez,<sup>56</sup> los principios “son los que otorgan especial individualidad y constituye diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tienen para estudiarlos y considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprender toda la gama concreta de cada una de esas actuaciones administrativas, ya sean constitutivos, comunes o recursivos.” Este autor concibe diversos principios como parte rectora del procedimiento administrativo y señala que son: “principio de legalidad, principio de audiencia, principio de oficialidad, principio de informalismo sencillez a favor del administrado, principio de celeridad, principio de economía o gratuidad y eficacia, principio de publicidad, principio de escrituriedad, principio sobre el decoro y buen orden”.

De lo expuesto, consideramos de gran importancia lo señalado por los autores citados, y por ello a continuación estudiaremos a que alude cada uno de esos

---

<sup>56</sup> Sánchez Gómez, Narciso, “*Primer Curso de Derecho Administrativo*” 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 361.

principios, tan importantes para que se lleve a cabo la actuación administrativa en el procedimiento.

### **2.1.1. Principio de Economía.**

Respecto a este principio comenta Jaime Orlando Santonifimio<sup>57</sup>, que se proyecta tanto a los ámbitos temporales pecuniarios como materiales de la actividad administrativa. Señala que “Se pretende con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo que se agilicen las decisiones; en consecuencia que las actuaciones administrativas se cumplan en mucho menor tiempo. El procedimiento debe buscar, de igual modo la disminución de los gastos en que pueda incurrir tanto el administrado como la administración. Desde el punto de vista material que no se exijan más documentos y copias de los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal si no cuando la ley lo ordene de forma expresa”.

Por su parte, Narciso Sánchez Gómez<sup>58</sup> explica que el principio de economía “significa por un lado que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo, por otro lado se debe actuar con certeza y con esmero para que el trabajo sea exitoso, esto es que en todo procedimiento se debe buscar los buenos frutos o las mejores ventajas esperadas tanto en la administración pública como para los particulares”.

En este sentido, Humberto Delgadillo y Lucero Espinoza<sup>59</sup> refieren que éste principio tiene dos enfoques: uno de “carácter procedimental encaminado a que las autoridades administrativas obtengan en el menor tiempo sus decisiones; y el segundo destinado a la gratuidad del procedimiento, es decir que la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuito por lo que no debe estar sujeto a pago de costas, ni gravado con contribuciones, derechos o cualquier otra

---

<sup>57</sup> Santonifimio G., Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 64.

<sup>58</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pp. 365-366.

<sup>59</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.*, pp. 227.

erogación que el gobernado tenga que hacer a la administración pública por su tramitación”.

En razón de lo anterior, concluimos que el principio de economía, como su nombre lo indica, tiende a lo menos costoso en los ámbitos de tiempo y modo, pues para que efectivamente se lleve un procedimiento en el que se respete dicho principio, deberá diligenciarse sin costos para el gobernado y sin que en el mismo se establezcan engorrosos requisitos distintos a los estrictamente necesarios, en ese sentido encontramos que su fundamento se encuentra contenido en el artículo 17 Constitucional, el cual garantiza a las personas que la administración de justicia en cuanto a tribunales, debe ser expedita y gratuita.

### **2.1.1. Principio de Celeridad.**

En cuanto a este principio, como se desprende de su nombre, se refiere a la rapidez en el desarrollo del procedimiento mismo, tal y como lo veremos en las definiciones que diversos autores hacen al respecto.

En ese sentido, el maestro Jaime Orlando Santofimio<sup>60</sup> señala que “este principio pretende que en la ejecución las autoridades impriman al procedimiento el máximo de dinámica, destruyendo todas aquellas impracticidades que perturban su libre marcha. En esta perspectiva, deberán ser los conductores officiosos de la actuación administrativa; deberán igualmente suprimir todos aquellos trámites innecesarios y procurarán en la medida de lo posible, utilizar formas impresas en que aquellas actuaciones que por su estricta formalidad lo faciliten”, agrega que “la celeridad procesal implica, asimismo, para el funcionario el cumplimiento de sus obligaciones procesales-administrativas de lo contrario, y salvo justificación, serán responsables disciplinariamente.”

Para Narciso Sánchez Gómez<sup>61</sup>, dicho principio “Es aquel que recomienda que los procedimientos administrativos, sean rápidos y de modo que en el tiempo más breve y posible se llegue a una resolución fundada en derecho, que ponga fin al

---

<sup>60</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 64.

<sup>61</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op.cit.*, pp. 365.

caso suscitado o que resuelva la pretensión del gobernado. Esa celeridad interesa en primer término a los particulares para que no se dilaten, demoren, se pierdan o diluyan sus derechos, pero también interesa a la administración pública quien debe mirar siempre por una pronta decisión de los asuntos que tienen encomendados, buscando ante todo la eficacia en el resultado de su trabajo y una buena imagen ante la sociedad, esto también conduce a evitar gastos y pérdidas de tiempo para ambas partes.”

Por otra parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza<sup>62</sup>, refieren que “este principio se encuentra vinculado con el principio de oficiosidad del procedimiento en tanto que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de que los trámites administrativos no se retrasen, es decir que el ejercicio de la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible. Éste principio se ha establecido no solamente en favor de los administrados quienes esperan una decisión pronta, sino también en beneficio de la administración pública, en cuanto que ésta, al lograr una decisión pronta, puede actuar de inmediato, cumpliendo así su cometido que es el de la satisfacción del interés público”.

### **2.1.3. Principio de Eficacia.**

En relación a éste principio, Jaime Orlando Santofimio<sup>63</sup>, sostiene que “Constituye este principio un apoyo a la naturaleza tecnológica del proceso... Determina que, mediante su aplicación, se deberá tener en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, para lo cual las autoridades removerán de oficio los obstáculos meramente formales, evitando así llegar a decisiones inhibitorias: Se estipula en la reglamentación de este principio la trascendental medida de sanearse en la vía administrativa los vicios de procedimientos que advierten durante su actuación; esto a petición del interesado.”

---

<sup>62</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis y otro, *op. cit.* pp. 234.

<sup>63</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.* pp 64.

Nuevamente citamos a Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza<sup>64</sup>, quienes puntualizan que este principio también es llamado de economía procedimental, y se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración. Asimismo, señalan que bajo este principio se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado del quehacer administrativo, para lo cual es menester la concentración en un solo órgano administrativo de los elementos de juicio, principalmente respecto de las pruebas, la eliminación de plazos inútiles, que solo entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento; la actuación oficiosa de la autoridad; el reenvío administrativo entre un órgano y otro de las actuaciones administrativas y la aceleración de la tramitación de los expedientes en aras del interés público y en el de los gobernados.

También, cabe citar lo asentado por Roberto Dromi<sup>65</sup>, en su libro el Procedimiento Administrativo, quien señala que este principio en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente dicha actuación y la participación de los administrados, y “como consecuencia de este principio se imponen reglas de celeridad, sencillez y economía procesal. Se trata de poner fin al procedimentalismo o reglamentarismo anarquizante, pensando en la pronta solución que reclama el ejercicio del poder y el respeto del derecho”.

De lo expuesto hasta aquí, es evidente que este principio buscará, igual que el resto de los que estamos estudiando en este apartado, la prontitud y la sencillez para la producción del acto administrativo, sin embargo, como ya habíamos analizado en líneas precedentes, la eficacia en el acto administrativo responde a su notificación y sólo así será cuando produzca sus efectos, y este hecho de la notificación es el que le da esa eficacia, aquí en el procedimiento, debe encuadrarse en esto mismo, es decir, que las actuaciones procedimentales, se

---

<sup>64</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.* pp.233-234.

<sup>65</sup> Dromi, Roberto. “El procedimiento Administrativo”, 1ª edición, Buenos Aires. Editorial Ciudad Argentina. 1999. pp.79-80.

realicen con simplicidad procedimental y sin entorpecer los plazos, para que produzcan cada una de ellas sus efectos.

#### **2.1.4. Principio de Legalidad.**

El procedimiento constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, toda vez, que ésta no es libre, ya que está supeditada a lo que autorice el ordenamiento jurídico, Humberto Delgadillo<sup>66</sup> refiere en su libro de Compendio de Derecho Administrativo, que el principio de legalidad tiene plena aplicación en cuanto a la aplicación subjetiva del gobernado, en su derecho, pero además en la defensa de la norma jurídica objetiva a fin de hacer efectivo el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo, asimismo, refiere que el principio de legalidad está integrado de los siguientes aspectos:

- La normatividad jurídica. Toda vez que la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente donde provengan.
- Jerarquía normativa. Significa el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico, el cual debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas.
- Igualdad jurídica. La administración pública no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros, pues la propia Constitución establece en sus artículos 1o, 2o, 4o, 12 y 13 derechos humanos y garantías a fin de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres, en razón de la raza, posición política o económica, religión, etc. Ya que ante la ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tienen los demás.

En cambio para Narciso Sánchez Gómez<sup>67</sup> “representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que la regula sus actos y procedimientos

---

<sup>66</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.*, pp. 221.

<sup>67</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pp.361-363.

fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los particulares constituyendo a su vez el centro motor y el hilo conductor del Estado de derecho imperante en México”, agrega que “este principio conlleva a sostener que todas las autoridades administrativas del Estado solo pueden hacer lo que la ley les permite, cuidando la correcta aplicación de la misma, para evitar el abuso o desvío de poder, la desproporcionalidad o injusticia manifiesta, así como la arbitrariedad en perjuicio de los intereses del particular, toda vez que dicho principio también se equipara a una garantía individual (sic) y a un derecho subjetivo del gobernado y en caso de quebrantarse por los servidores públicos se puede restablecer su vigencia al hacer valer los medios de defensa que se han creado en favor de los particulares.”

Nuevamente acudimos a lo señalado por Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero<sup>68</sup>, porque refieren además que este principio “representa la columna vertebral de la actuación administrativa”, reafirman su dicho cuando citan al autor Gordillo quien en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, se refiere al principio de legalidad como “el rector del procedimiento administrativo, tiene plena aplicación en cuanto éste no sólo tiende a la protección subjetiva del gobernado, en su derecho, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo.”

Estos autores, comentan que este principio está integrado de cuatro aspectos:

1. Normatividad jurídica. “La legalidad a que está sometida la actuación administrativa no sólo se refiere a la ley en su sentido formal, sino que esta debe entenderse en su más amplia acepción, comprendiendo en ella a todo el conjunto de normas que integren el ordenamiento jurídico positivo, por ello se ha dicho que no solo la administración se encuentra sometida a la ley, sino a todo el bloque de legalidad”.

---

<sup>68</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, op. cit., p. 221.

2. Jerarquía de norma. Implica que el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico debe hacerse, respetando la ordenación jerárquica de las normas.
3. Igualdad jurídica. En tanto que la actuación de la administración pública no debe establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones se concede a otros.
4. Razonabilidad. En la actuación la administración debe verificar los hechos y valorarlos de manera objetiva en cuanto que el acto administrativo, que haya sido producto del procedimiento debe manifestarse razonablemente, es decir que se encuentre justificado en preceptos jurídicos, hechos conductas y circunstancias que lo originen.

Por su parte, Gabino Castrejón<sup>69</sup>, comenta que el principio de legalidad o juridicidad es el principio básico de la actuación administrativa, ya que del mismo deriva el control constitucional que tienen los poderes Legislativos y Judicial sobre el Ejecutivo. Dicho control consiste fundamentalmente en que todo acto administrativo debe estar debidamente fundado y motivado, consistiendo su fundamentación en la existencia de una norma jurídica previa al acto, que debe ser general, heterónoma y abstracta y emanada del poder legalmente competente para dictarla; por lo que hace a la motivación consiste en todos aquellos elementos o argumentos de hecho o de derecho en que se base la autoridad administrativa para dictar su resolución, debiendo adecuar dicha motivación a la norma jurídica de la que se derive el acto.

Como bien lo refieren estos Doctrinarios, este principio puede fungir como un pilar medular en el procedimiento administrativo pues la debida fundamentación y motivación del acto, debe encuadrar con la norma jurídica y el hecho que se pretende sancionar.

---

<sup>69</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op cit.* pp.12-13

Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, ya que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra carta magna, así lo exige, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre él porque consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Es decir, que el acto que cause molestia al particular gobernado limitando su esfera jurídica, debe emitirse por escrito, surgir de autoridad que cuente con facultades legales para su emisión y además en él se deben precisar con exactitud los preceptos en que la citada autoridad funda tanto su competencia como el acto que emite y con igual exactitud de deben precisar las razones motivos o circunstancias que determinaron su voluntad para resolver de esa forma y su adecuación a la hipótesis normativa. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia VI. 2o. J/248, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito<sup>18</sup>, cuyo rubro y texto dicen:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar 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 deben 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 configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”

La garantía consagrada en el artículo 16 Constitucional tiene su fundamento en el principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma; de acuerdo a su contenido, y ejercer las facultades y atribuciones

previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de su actuación está subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento.

### **2.1.5. Principio de Publicidad y buena fe.**

En cuanto a este principio, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza<sup>70</sup>, refieren que “la publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 Constitucional. Por ello, en el procedimiento administrativo de publicidad debe ser satisfecha en todas sus fases o etapas en que se desarrolla, pues ello constituye un aspecto fundamental de la actuación administrativa, para dar a conocer a los interesados toda su actuación, puesto que esta no se debe realizar de una manera clandestina u oculta ante los ojos de los particulares”.

Jaime Orlando Santofimio<sup>71</sup>, señala que “Consiste simplemente en la elevación a principio del aspecto ya estudiado de la exteriorización de las decisiones administrativas para que surtan efectos jurídicos.”

Por su parte, Narciso Sánchez Gómez<sup>72</sup>, considera que este principio “se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe dar la suficiente difusión a favor de sus destinatarios con el objeto de que conozcan oportunamente su evolución y sus resultados, ya que solo así pueden surtir sus efectos jurídicos los diversos actos administrativos que le dan vida a un procedimiento, tal medida alcanza eficacia con la comparecencia de las partes a las diligencias, audiencias, notificaciones y publicaciones por medio de los órganos oficiales u otros medios de información o comunicación”.

---

<sup>70</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.* pp. 229.

<sup>71</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.* pp. 66

<sup>72</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op.cit.* pp. 366.

## 2.2. Tipos de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo quedó definido como la consecución de fases para su creación, por lo que es importante resaltar que, tal y como se apuntó en líneas anteriores la excitativa de creación puede darse en dos supuestos, de oficio o a petición de parte interesada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, opinan Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta<sup>73</sup> que existen diversos tipos de procedimientos, a saber:

- a) Procedimiento interno y procedimiento externo, entendiendo por el primero, el conjunto de actos que realiza la administración en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin inferir la esfera de los particulares, el cual podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución, el que también puede ser interno o externo. Y el procedimiento externo, que será aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.
- b) Procedimiento previo y de ejecución. Comentan que existen actos que requieren un procedimiento previo, como ejemplo: una expropiación, en donde previo a su emisión se requiere que se realicen estudios urbanísticos y económicos, entre otros, para determinar su conveniencia y otros que no como cuando no se cumple el acto administrativo de manera voluntaria, por lo que viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte. Donde será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones mientras que a petición de parte, se requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución de ese acto.

---

<sup>73</sup> Acosta Romero y otros, *op. cit.* pp. 76.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero<sup>74</sup>, refieren al “procedimiento administrativo la realización de una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende donde dichas fases se les denomina trámite administrativo el cual constituye un medio para construir, formar y ejecutar la voluntad administrativa, es decir los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo”.

También agregan que: “el carácter sucesivo de los actos de trámite es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en tanto que en ellas es donde se producen, lo que les permite agrupar en las siguientes fases:

1. Iniciación. Esta fase también es llamada como de apertura o preparatoria y se puede presentar de dos formas, de oficio o a petición de parte interesada.
2. Instrucción.
3. Decisión.
4. Ejecución.

Apuntan que existen diversos tipos de procedimientos clasificados de conformidad con las características que presentan los actos que integran el procedimiento:

- a. Procedimiento de oficio. Aquel donde la actividad de la administración pública se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa; por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionador.
- b. Procedimiento a petición de parte. Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las concesiones, los recursos y las peticiones de los particulares.
- c. Procedimiento de oposición. Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, también se presenta durante el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

---

<sup>74</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *op. cit.*, pp. 236-235.

- d. Procedimiento de ejecución. Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria. Procede después de la fase de eficacia de un procedimiento anterior, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria.
- e. Procedimiento revisor. Este procedimiento se realiza con relación a uno anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, revoca o modifica el acto que se revisa. Generalmente se produce por la interposición de los recursos.
- f. Procedimiento sancionador. Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario.”

En cambio, Jaime Orlando Santofimio<sup>75</sup>, señala que: “la actuación administrativa corresponde en el procedimiento iniciado para la formación y perfección de un acto de naturaleza administrativa, resulta necesario conocer los mecanismos que nuestro ordenamiento contempla como idóneos para el impulso constructor de la actividad de la administración, en busca del fin anunciado.” Apunta también, que: “en el ordenamiento colombiano, las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejerciten el derecho de petición en interés particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y por las autoridades oficiosamente”.

Por otra parte, Alberto Pérez Dayán<sup>76</sup>, distingue entre el procedimiento administrativo de creación y el régimen de autocontrol de la administración, pues el proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa

---

<sup>75</sup>Santofimio G., Jaime Orlando, *op.cit.* pp. 69

<sup>76</sup> Pérez Dayán, Alberto, *op. Cit.* pp. 80

por la propia administración (regla general), y por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, a instancia de los particulares (excepción a la regla), es decir por solicitud expresa”.

Ahora bien, para Jesús González Pérez<sup>77</sup>, “la naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia de interesado, pues mientras el primer supuesto será un acto administrativo, en el segundo será un acto del particular”, pero en ambos, existe un elemento común el delimitar el objeto del procedimiento.

Así entonces, de lo expuesto podemos concluir que el procedimiento administrativo es una secuela de etapas, encaminada a la producción de un acto administrativo mismo que puede iniciarse de oficio o a petición de parte.

Consideramos que fue útil abordar la diferencia entre el procedimiento y el proceso, toda vez que pudiera existir alguna confusión en la aplicación de estas figuras, pues también, como ya se mencionó, ambas constituyen la creación de una resolución pero con carácter diferente, la primera emitida por una autoridad administrativa y la segunda emitida por una autoridad jurisdiccional. En la primera se crea un acto de autoridad y en la segunda se revoca, modifica o extingue dicho acto administrativo por mandato judicial.

Ahora bien, una vez claros los tipos de procedimiento expuestos por los autores es necesario abordar las dos formas en que cualquiera de esos procedimientos puede o debe iniciarse y los cuales están contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su precepto 14 y que al efecto analizaremos.

### **2.2.1. De oficio.**

Una forma de iniciación del procedimiento administrativo lo encontramos en la que ejerce la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, es decir, sin que

---

<sup>77</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 131.

medie petición de algún particular, al efecto Jaime Orlando Santofimio<sup>78</sup> asienta que “la iniciación oficiosa de una actuación administrativa en todos aquellos eventos en que solo por voluntad de la misma administración se da inicio a un procedimiento pueden estar dirigidos a afectar o no a los administrados, lo mismo que tener un proceso interno o público en la estructuración de la manifestación; de todos modos y en todos los casos se aplicara en lo pertinente la normatividad correspondiente”.

A su vez, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza<sup>79</sup> refieren que “el procedimiento se inicia de oficio cuando en la propia administración, el órgano competente decide actuar por virtud de las siguiente acciones:

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

Por su parte, Jesús González Pérez<sup>80</sup> dice que “el acto que determina la iniciación de oficio del procedimiento administrativo es un acto de trámite, produce el efecto de iniciar el procedimiento, para que otros indirectos del mismo puedan derivarse. Como regla general puede señalarse que la competencia para acordar la incoación de un procedimiento corresponde al órgano con competencia para su decisión, de lo contrario el acto incidiría en vicio.

Así entonces, como ya lo apuntamos, el procedimiento de oficio se inicia en función de las facultades que ejerce la autoridad administrativa, aunado a que dicho procedimiento se instruye con la finalidad de comprobar el cumplimiento de

---

<sup>78</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.* p. 74

<sup>79</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *op. cit.* p. 239.

<sup>80</sup> González Pérez, Jesús, *op cit.* pp. 132,

la normatividad correspondiente, la imposición de una nueva o bien, la concesión de un derecho al particular.

### **2.2.2. A petición de parte interesada.**

El lado opuesto a la oficiosidad referida, es la exitativa por parte de particular a iniciar un procedimiento, tal y como nos ilustra el autor Jaime Orlando Santofimio<sup>81</sup>, quien refiere que en el ordenamiento colombiano y también lo vemos en nuestro sistema Jurídico Mexicano, “la actuación administrativa puede ser iniciada por cualquier persona que formula una petición respetuosa a las autoridades, así sea en interés particular en interés general, estando en consecuencia las autoridades obligadas en todos los casos a resolverlas, prontamente, abstenerse de tramitarlas es faltar a dicho deber y desconocer por lo tanto el mandato constitucional”.

En ese sentido, también Alberto Pérez Dayan<sup>82</sup>, aporta a la doctrina jurídica su definición al respecto, retomando la cita que Gabino Fraga refiere y nos dice que “cuando el procedimiento constitutivo se inicia a petición de parte, la ley debe regular, en todo caso, los requisitos que se han de llenar en la instancia inicial, mismos que serán indispensables para provocar la actuación administrativa” , concluyendo, que con apego a las disposiciones existente para ello, el particular podrá promover ante la autoridad administrativa el inicio del procedimiento correspondiente.

Por su parte, Humberto Delgadillo y Lucero Espinoza Manuel<sup>83</sup>, refieren que el procedimiento es iniciado a instancia de parte interesada, cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo”. Continúa señalando, que para que la petición del promovente pueda dar origen a la incoación del

---

<sup>81</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 70.

<sup>82</sup> Pérez Dayán, Alberto, *op. cit.*, p. 85.

<sup>83</sup>Delgadillo Gutierrez Humberto y Lucero .Espinoza Manuel, *op., cit.*, pp. 241-242.

procedimiento, es menester que se cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos que toda promoción debe contener.

A su vez, Jesús González Pérez<sup>84</sup>, cita que el procedimiento administrativo se iniciara a instancia de interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los particulares. La instancia es el acto por el que el interesado promueve dicho procedimiento, el acto, por el que deduce ante la administración una petición; y que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o a la ejecución de uno ya existente.

Asimismo, refiere que existen requisitos para llevar a cabo la petición particular, que son: los de carácter subjetivo, objetivos y de actividad, entendiéndose por cada uno de ellos, los siguientes aspectos:

- a) Subjetivos. La instancia se debe dirigir al órgano competente.
- b) Objetivos. Lo que se solicite en la instancia deberá ser posible y lícito, debiendo expresarse con claridad y precisión los hechos, razones y suplicas en que se concrete tal petición.
- c) De la actividad. Se refiere al lugar, tiempo y forma en que deberá presentarse la iniciación del procedimiento.

Con lo anterior, queda muy clara la otra forma en que el procedimiento administrativo puede ser iniciado, que es a instancia de parte interesada, tal y como lo dispone el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### **2.3. Facultades del servidor público dentro del procedimiento administrativo.**

En este capítulo consideramos prudente retomar de manera enunciativa lo ya asentado en líneas precedentes, en lo relativo a la validez del acto administrativo, ya que para que un acto sea legal requiere que haya sido emitido por autoridad competente entre otras características, de lo contrario el acto carecería de la

---

<sup>84</sup> Gonzáles Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 133|

legalidad que debe tener el mismo y su impugnación repercutiría en una nulidad lisa y llana.

Al respecto, Gabino Eduardo Castrejón García<sup>85</sup> expresa que dentro del principio de legalidad o juridicidad, la competencia de la autoridad administrativa es un requisito *sine qua non* para la realización de un acto administrativo. Por ello, este aspecto es de suma importancia como facultad que debe ostentar el servidor público durante el procedimiento administrativo del acto, también, conceptualiza a la competencia como sinónimo de preparación o aptitud, condición natural, preparada, condición artificial o sobreañadida, que capacita para el ejercicio de una determinada actividad.

Asimismo, hace una clasificación respecto de la competencia, la cual consideramos prudente abordar:

A. Por razón del elemento determinante.

- a) Territorial. Se refiere a los límites en cuanto al territorio.
- b) Funcional. Se refiere a las atribuciones conferidas.

B. Por razón de su contenido

- a) Total. Identificada como totalitaria o genérica. Comprende una generalidad de fines.
- b) Parcial. Las atribuciones quedan legalmente sujetas a las detalladas, sin que pueda haber su extensión o ampliación por analogía o inducción.

C. Por razón de su titularidad.

- a) Propia. Se refiere a la titularidad de la competencia y ejercicio de la misma.

---

<sup>85</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, pp. 16-18.

- b) Delegada. Recae por razón de economía el ejercicio de la misma en autoridades que dependen directamente del titular.

D. Por su estricta aplicación a los entes locales.

- a) Propias. Son aquellas que están cometidas a la tutela y vigilancia del Estado.
- b) Impropias. Están cometidas por un ente en virtud de la delegación otorgada por un segundo ente.
- c) Indirectas. Pueden ser ejercitadas por diversos entes son que entre ellos mismos exista una relación de jerarquía.
- d) Mixtas. Son las que están atribuidas al ente local de que se trate y a otro que puede ser.

E. Por razón de su cumplimiento, en voluntaria, donde la competencia es opcional o potestativa, es decir, que puede ser ejercitada o no por el órgano titular de la misma sin que puedan dejar de actuarla.

F. Por razón de sus órganos titulares.

- a) Coparticipada. Competencia vinculada de manera total al órgano al que esta atribuida.
- b) Exclusiva. Se ejercita sin control, sin contralor, sin fiscalización, sin intervención o injerencia de órgano ajeno al que se le atribuye en exclusiva competencia.

Por otra parte, Jesús González Pérez<sup>86</sup> expresa que “los actos que integran el procedimiento, una vez iniciado y hasta su terminación pueden tener un doble objetivo: incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda dictar resolución -actos de instrucción-, o simplemente, procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final -actos de ordenación-“.

También, refiere que la ordenación del procedimiento es la actividad encaminada a que el procedimiento administrativo se desarrolle de acuerdo con el orden

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 140.

previsto en la ley, es por ello, que la ordenación del procedimiento tiene como primer paso el impulso, el cual consiste en aquellos actos que tienden a hacer avanzar las etapas o fases que lo componen, tendrá lugar mediante un acto del órgano administrativo ordenando el cumplimiento del trámite siguiente o de todos los tramites subsecuentes que admitan la impulsión simultánea.

Finalmente, en cuanto a la dirección del procedimiento, actúa en consideración a una situación presente, tal es el caso de los actos de comunicación como son la notificación y los de intimación que tienen por objeto la imposición de una conducta y como para ello es necesario notificar el acto de intimación, éste va siempre unido al acto de comunicación.

De lo expuesto, la competencia que ejerce la autoridad que emite el acto es un factor medular para la creación del acto, aunado al hecho de que este para su eficacia debe estar debidamente fundado y motivado y una vez concluido ser notificado al interesado. Así mismo, la instrucción de iniciación y el desenvolvimiento de las etapas procedimentales, obedecen como ya se señaló a la competencia que por territorio, materia y grado debe ostentar la emisora, de lo contrario estaríamos ante un acto ilegal de origen.

#### **2.4. Iniciación y Emplazamiento al procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo como ya lo vimos, puede iniciarse de oficio o a petición de parte, y aunque no existen preceptos legales que precisen cuando opera cada uno de ello, se debe entender que dependerá de situaciones subjetivas y circunstancias para cada caso, por ejemplo: a petición de parte, se iniciara cuando el interesado busque un beneficio directo, caso contrario, cuando el particular se encuentre frente a un deber o una obligación legal.

Ahora bien, una vez accionado el procedimiento por cualquiera de las partes referidas, surge el deber de la autoridad administrativa de incitar de oficio las actuaciones, para que se cumplan todos y cada uno de los plazos requeridos

dentro del procedimiento. Es decir, esa consecución de fases del procedimiento administrativo está constituida por actuaciones que indicaran en cada una el momento del procesal en el que se encuentra, por ejemplo al iniciarlo se producirá un acto administrativo que puede ser una orden de visita o de inspección y en consecuencia otro acto que emplace o notifique el inicio a un procedimiento de carácter administrativo.

Al respecto, Jesús González Pérez<sup>87</sup> en su libro *Manual del Procedimiento Administrativo*, refiere que la ordenación del procedimiento tiene lugar desde el momento en que inicia el mismo hasta que termina, siendo estos actos administrativos de trámite, no susceptibles de impugnación, y los clasifica en tres clases:

- a) De impulso. Que son aquellos actos que tienden a avanzar el procedimiento por cada una de sus etapas o fases que lo componen y actúa en consideración a una situación futura.
- b) Dirección. Es la actividad que tiende a gobernar, a regir la serie de actos que se realizan dentro del procedimiento, éste actúa en consideración a una situación presente.
- c) Constancia. Es la actividad que tiende a dejar constancias de los actos que se realizan, de modo que permita su conocimiento en un momento posterior cualquiera, este actúa en consideración a una situación pasada.

Continua señalando que del impulso del procedimiento, son directamente responsables los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, quienes deben adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que una orden del órgano administrativo entre a la fase siguiente, que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto de sus intereses legítimos, disponiendo para ello, lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación. Así también

---

<sup>87</sup> González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, España, Editorial Civitas, 2000. pp. 297-299.

señala, que el objeto principal de la actuación administrativa, es reducir a una orden del órgano administrativo que el procedimiento entre en la fase siguiente.

Así entonces, es de resaltar que en el desarrollo del procedimiento administrativo es necesario la existencia de actuaciones que inicien la fase o la concluyan o bien la comuniquen al interesado, tal y como se expone a continuación:

En cuanto a la dirección del procedimiento, que ya abordamos de manera breve, Jesús González Pérez, señala que los *actos resolutorios* son los actos que se limitan a decidir las cuestiones de carácter incidental planteadas a lo largo del procedimiento, muy diferentes a las resoluciones que ponen fin al procedimiento y que deciden la cuestión de fondo.

En cuanto a los *actos de comunicación*, refiere que son aquellos que tienen por objeto transmitir a alguna persona, algo que deba conocer para el mejor desarrollo del procedimiento; y por último, los actos de intimación, cuyo objeto es la imposición de una conducta y que este siempre va unido al acto de comunicación, ya que para que surta su efecto debe notificarse.

Aquí en éste acto de intimación, aborda lo relativo a las citaciones y los emplazamientos, donde manifiesta que será impuesta la comparecencia cuando así lo ubique la disposición legal o reglamentaria y que es requisito formal del acto de intimación que se haga constar el objeto de la comparecencia.

Finalmente, respecto de los *actos de constancia*, este autor sigue refiriendo que “para la ordenación de todo procedimiento es importante la actividad dirigida a dejar constancias de los actos que se realizan de modo que permitan su conocimiento en un momento ulterior, si el acto se manifiesta verbalmente la constancias tiene lugar por la documentación, y si se realiza por escrito mediante la incorporación de éste al expediente de manera sucesiva por orden cronológico de recepción en el registro y se foliarán en todas sus hojas correlativamente.”

Incluye en este apartado de constancia a la actuación de la certificación y el desglose, entendiéndose por ésta última la necesaria separación de un documento

y por la primera la certificación, es decir, el conocimiento autentico de los documentos que integran un expediente administrativo, cualquiera que sea la fórmula que adopte. En principio, es un derecho de los interesados obtener certificación o copia autentica de los documentos que integren el expediente y en cuanto no afecten la intimidad de las personas.

Ahora bien, para continuar con el tema del emplazamiento, consideramos oportuno abordar el tema de la notificación, por ello autores como Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, en su libro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada, refieren como ya se apuntó, que del artículo 42 y al 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se contiene la secuela del procedimiento administrativo, es decir, la iniciación la tramitación y la terminación, sin embargo, es de resaltar que una vez que se ha iniciado el procedimiento administrativo, se requiere de la debida notificación al interesado, para hacer de su conocimiento la existencia de dicho procedimiento; y se le cita para que acuda ante el órgano emisor en un término máximo de 10 días, si es que no existiera otro plazo en la ley reglamentaria y el mismo no exceda el señalado, para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas pertinentes, tal y como lo dispone el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo anterior, es procedente que abordemos en este subcapítulo lo relativo a la notificación, pero enfocada al inicio del procedimiento y para tal efecto citaremos algunos autores que identifican esta etapa del procedimiento apoyada en la notificación.

En ese sentido, Juan Carlos Cassagne<sup>88</sup> refiere en su libro Derecho Administrativo, que el régimen de publicidad del acto administrativo se basa en el conocimiento real que debe tener el administrado a través de la exigencia de notificación personal y para el caso de reglamentos, por ejemplo, basta su publicación oficial. Asimismo, refiere que “la publicación integra uno de los

---

<sup>88</sup> Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 568-569.

requisitos que hacen a la forma del acto que emite la Administración un recurso que trasunta la exteriorización de la voluntad administrativa”.

En cuanto a la notificación, este autor confirma lo que ya hemos estudiado en párrafos anteriores, cuando señalamos que el acto administrativo de alcance individual requiere para su perfeccionamiento que éste sea notificado al interesado, mediante una publicidad cierta y completa del acto, la cual puede llevarse a cabo mediante diversos medios, en el procedimiento nacional:

- a) Por acceso directo de la parte interesada al expediente, en tal circunstancia debe dejarse constancia expresa de la notificación en el expediente, previa justificación de la identidad de la persona que fuera notificada, la cual puede exigir que se le entregue una copia del acto certificada.
- b) Por presentación espontánea de la parte interesada, de la cual resulta hallarse en conocimiento fehaciente del acto respectivo, siendo que no se trata de una notificación presunta ni tácita, debiendo resultar la misma de concreta expresión de voluntad del administrado.
- c) Por cédula a diligenciarse.
- d) Por telegrama con aviso de entrega.
- e) Por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción. Respecto de éste medio, la legislación española exige que la carta y documentos anexos sean exhibidos al agente postal antes del despacho, quien los sellara juntamente con las copias que se agregaran al expediente.
- f) Por carta documento.
- g) Por los medios que indique la autoridad postal a través de sus permisionarios, conforme a las reglamentaciones que ella permite.
- h) Por edictos o radiodifusión, siempre que la administración ignore el domicilio del administrado.

Dicho autor continua señalando, que en las notificaciones debe transcribirse de forma íntegra el acto que vaya a notificarse, es decir, sus fundamentos y su parte dispositiva, pero también puede remplazarse la transcripción, pues se puede

adjuntar original de la resolución, dejando constancia en el cuerpo de la cédula u oficio.

Del mismo modo, Jesús Gonzáles Pérez<sup>89</sup> en su libro de Derecho Administrativo, señala que existen requisitos subjetivos y objetivos para las notificaciones, dejando en el primer rubro, como requisito subjetivo al órgano administrativo, el cual debe ser competente para la instrucción del procedimiento, y como otro de los requisitos de esta naturaleza se puede citar al sujeto pasivo, es decir debe ser dirigido al destinatario del acto.

Por lo que hace a los requisitos objetivos, refiere que las notificaciones deben contener el texto íntegro del acto, de lo contrario la notificación será nula; los recursos que procedan; el órgano al cual deberán presentarse; y el plazo para interponerlos.

Así también se refiere a los requisitos de la actividad, los cuales pueden referirse al tiempo, lugar y forma, donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ésta deberá realizarse dentro de los 10 días siguientes a su emisión. Así como a la forma de notificar, que deberá ser de manera personal, por medios electrónicos, por mensajero, correo certificado con acuse de recibo, o cualquier otro medio por el cual se compruebe fehacientemente la recepción del acto tal y como lo dispone el artículo 35 del ordenamiento citado.

Ahora bien, si la notificación se realiza en el domicilio del interesado deberá observarse lo dispuesto por el artículo 36 de la ley referida, por lo que la autoridad deberá cerciorarse de estar en el domicilio correcto; que en el domicilio se encuentre el interesado o su representante, de lo contrario se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio y que en caso de no aceptar el interesado la notificación se adoptarán medidas, sin merma de las garantías peritadas que surta efectos el acto.

---

<sup>89</sup> González Pérez, Jesús. *Op. cit.* p. 142.

En este sentido, se transcribe la Tesis Jurisprudencial I.1o.A.E.88 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 24, Tomo IV, Pág. 3601, que apoya lo señalado en los párrafos procedentes, por lo que se refiere a la secuencia del procedimiento administrativo, sus plazos y la figura de la caducidad, y que a la letra dice:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN ACATAMIENTO AL DEBIDO PROCESO LEGAL, A LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO GENÉRICO O ESTÁNDAR, DEBEN ADICIONARSE, EN SU CASO, LAS PERTINENTES DEL DIVERSO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES.** Dentro de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establece uno genérico o estándar, dentro del cual se incluye, como variante, el diverso de imposición de sanciones. El primero, a grandes rasgos, señala su inicio (artículos 42-45), trámite (46-56), eventualmente una dilación probatoria (50-55), fase de alegatos (56) y resolución (57-59). Respecto del procedimiento de imposición de sanciones, la autoridad administrativa deberá notificar su inicio previamente al infractor, para que dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas con que cuente; una vez oído éste y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas se procederá, transcurridos diez días, a dictar por escrito la resolución que proceda (artículo 74), y comenzará a correr el plazo para la caducidad, contenido en el precepto 60, último párrafo, de la ley mencionada. En este contexto, dado que el procedimiento genérico o estándar tiene la calidad de básico, en acatamiento al debido proceso legal, a sus disposiciones deben adicionarse, en su caso -por ejemplo, cuando el resultado o consecuencia sea un acto de privación-, las pertinentes del de sanción, en un enfoque sistémico, de congruencia y consistencia, como una opción o modalidad del genérico.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 65/2015. Nueva Wal-Mart de México, S. de R.L. de C.V. 18 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

Amparo en revisión 57/2015. Electrónica y Comunicaciones, S.A. de C.V. 18 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Marco Antonio Pérez Meza.

Amparo en revisión 94/2015. Pegaso PCS, S.A. de C.V. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

De lo anterior, podemos concluir que las etapas del procedimiento determinan la constitución legal de un acto de autoridad y las cuales, como ya se estudió en subcapítulos anteriores, requieren de esa secuencia inalterable e improrrogable, pues tal y como lo señala la tesis citada, dichas etapas al concluir y generarse el acto, siguen corriendo los plazos, ahora en posibilidad de configurarse la caducidad, dichos plazos, ya no como parte del procedimiento ni como una etapa

más, sino que hasta que no concluya la publicidad del acto generado es que se puede señalar como concluido y listo para que se produzcan los efectos legales, por los cuales se instó la actividad administrativa.

Finalmente, en lo que nos ocupa en el presente subcapítulo, la instrucción representa la puesta en marcha de la función pública en cualquiera de sus formas a instancia de parte o por voluntad de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, es el inicio del procedimiento administrativo, en ejercicio del principio de audiencia tendrá que emplazar al mismo al interesado sobre el cual se le instaure dicho procedimiento.

## **2.5. Periodo probatorio, de manifestaciones y alegatos.**

En cuanto a esta etapa del procedimiento, está identificada como la iniciación del procedimiento y podemos retomar lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 42, donde ya se dio el emplazamiento al procedimiento para el interesado y refiere de qué manera deben presentarse los escritos de manifestaciones por parte del interesado.

El primer párrafo de dicho artículo señala que dichos escritos deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tal efecto y si se presenta vía correo, mensajería o telefax será a través de sus oficinas.

En este orden, el segundo párrafo se prevé la hipótesis de que la documentación se presente ante autoridad incompetente y señala la obligación de la autoridad no competente de remitir en un plazo máximo de 5 días a la competente, el escrito presentado, quedando como sello de recibido el de la incompetente, mientras que ésta realice un apercibimiento de que se recibe para efectos de remitirlo a la autoridad competente.

Finalmente, el tercer párrafo dispone que aquellos escritos recibidos por correo certificado se consideran presentados de conformidad con la fecha que selló la

oficina de correos, excepto cuando sea enviado a autoridad no competente o equivocada.

Asimismo, la autoridad administrativa al momento de la recepción de los escritos adoptará medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución y disponer de la acumulación de los procedimientos, tal y como está contenido en los artículos 44 y 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, el artículo 48 establece el término de cinco días para interponer un incidente suscitado durante el procedimiento, contados al siguiente de la notificación del acto que lo motive. Aquí hay la aportación de pruebas que estime conveniente el incidentista y una vez desahogadas las mismas, dentro del término que no deberá exceder de los diez días que refiere el 32 de la Ley que nos ocupa, el órgano administrativo resolverá el incidente respectivo.

En esa secuencia, una vez iniciado el procedimiento administrativo, llega la figura de la instrucción del procedimiento, que según Jesús González Pérez<sup>90</sup>, en su libro *Manual de Procedimiento Administrativo*, tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse la resolución, es decir, esta instrucción dará lugar a los documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así entonces la instrucción comprende dos actividades la aportación de datos y la prueba.

Respecto a las pruebas aportadas dentro del procedimiento administrativo, el artículo 50 de la Ley, cita que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, quedado descartada de esta excepción, los informes respecto de hechos que conste en el expediente o documentos agregados a ellos.

En ese sentido, y para establecer una definición de la prueba, Juan Carlos Cassagne<sup>91</sup> al respecto señala que “consiste en aquella actividad tendiente a acreditar la veracidad o inexactitud de los hechos que la constituyen la causa

---

<sup>90</sup> González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, España, Editorial Civititas, 2000. pp. 311.

<sup>91</sup> Cassagne, Juan Carlos, *op. cit* pp.571.

objetiva de la resolución que se dicte en el procedimiento”, él recurre a los principios del procedimiento administrativo, uno de ellos es el oficialidad en la impulsión o instrucción de la prueba, según el cual la administración tiene la obligación de impulsar el procedimiento, hallándose a su cargo todas las diligencias, medidas que fueren viables para la averiguación de la verdad material, constituida básicamente por los hechos y actos que constituirán la causa del acto administrativo a dictarse.

En cuanto a la apreciación y admisión de la pruebas, la doctrina se inclina por establecer la similitud entre valoración probatoria administrativa con la que se opera en sede judicial.

Ahora bien, en cuanto a la admisibilidad de pruebas, en nuestro sistema jurídico mexicano existe la posibilidad de que la autoridad rechace aquellas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, que no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarias, contraías a la moral o al derecho.

En lo relativo al desahogo de las mismas, el artículo 51 de la Ley señala que deberá realizarse en un plazo no mayor a quince días contados a partir de su admisión y señala que para el caso de las pruebas supervenientes, su interposición y admisión, puede ser en todo momento del procedimiento siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

La ley contempla también la posibilidad de que la autoridad pueda solicitar informes u opiniones necesarios para resolver el asunto correspondiente, sin embargo, resulta un tanto vago el hecho de estos informes puedan aportar elementos valiosos para la resolución del asunto respectivo.

Respecto de los informes y dictámenes producidos por la administración, Juan Carlos Cassagne<sup>92</sup>, refiere que a su vez son emitidos por órganos técnicos y de asesoramiento jurídico, en la medida en que se configuran el o los antecedentes que constituyen la causa objetiva del acto, brindan al órgano que decide y

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 573-574.

resuelve, los elementos de juicio imprescindibles para que la resolución a dictarse se encuentre provista de las garantías de legitimidad y oportunidad. Dichos informes y dictámenes pueden ser emitidos por entidades privadas y públicas, dentro de las pruebas pueden ofrecerse la confesional y la documental; aunque este autor refiere la testimonial, en nuestro sistema jurídico, dentro del procedimiento administrativo no se admite pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no la contempla; otro tipo de prueba es la pericial, es decir, aquí se requiere indagar sobre el conocimiento o apreciación de un hecho que requiera conocimientos técnicos, artísticos o prácticos especializados.

Para Jesús González Pérez<sup>93</sup>, en cuanto a la prueba refiere que es la que está encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.

La actividad probatoria ha de referirse a los hechos en los que concurren, las circunstancias siguientes:

- Que sean relevantes para la decisión del procedimiento.
- Que exista disconformidad acerca de la certeza de los hechos, a tal efecto, se impone la distinción entre los denominados procedimientos, lineales y triangulares.
  - En los procedimientos lineales se da una relación jurídica entre la administración y el interesado, aquí, si la administración tiene por ciertos los hechos alegados por el interesado, existirá conformidad entre a partes y carecerá de sentido abrir el periodo probatorio.
  - En los procedimientos triangulares, la administración incide como tercero entre los interesados que mantienen posiciones contrapuestas.

Los medios de prueba de conformidad con lo impuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a lo que señala el maestro González

---

<sup>93</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 3ª edición., México, Porrúa, 2000, p.148

Pérez, que son “fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes, así también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, técnica o arte que produzca convicción en el ánimo de la autoridad administrativa.” Las pruebas que no podrán admitirse, son aquellas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarias, o contrarias a la moral y al derecho.

Así entonces corresponde al órgano administrativo competente apreciar libremente según las reglas de sana crítica, las pruebas unidas al expediente”. Por ello, si ultimada la vía administrativa, se incoara un proceso que versara sobre la misma cuestión, el órgano jurisdiccional no estaría vinculado, por la apreciación de la prueba que hubiere hecho el órgano administrativo, sino que podrá apreciar según su criterio las mismas pruebas.

Ahora bien, solicitada y ofrecida cualquiera de las pruebas que hemos analizado, la administración tiene el deber legal de decretar la apertura a prueba de las actuaciones por imperio del principio del debido proceso, de lo contrario se darán por ciertos y acreditados los hechos manifestados por el interesado, en la medida en que la prueba sea conducente conforme a los principios analizados.

En esa secuencia procesal, en el artículo 56 de la Ley refiere que una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar la resolución, se pondrán las actuaciones a disposición del interesado para que en su caso formule alegatos dentro de un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez.

Aquí nos detendremos un poco para poder abordar a los alegatos, en razón de que es derecho de los administrados que la vista de las actuaciones del expediente pueda deducir sus alegaciones. En ese sentido, Jesús González Pérez<sup>94</sup> señala que la presentación del escrito de alegaciones por el recurrente producirá los efectos que supone la aportación de datos al expediente, que se

---

<sup>94</sup> González Pérez, Jesús. *Op cit.* pp. 325.

deberá tener en cuenta por el órgano competente a la hora de resolver, y, en su caso, por el órgano jurisdiccional, si se incoara un proceso cuyo objeto fuese una pretensión deducida en relación con el acto dictado en aquel procedimiento. Así por tanto, si la autoridad no se pronuncia al momento de resolver sobre alguna de las cuestiones planteadas por los interesados en los escritos de alegaciones, la resolución sería incongruente.

Al efecto, se cita la Tesis jurisprudencial I.7o.A. J/19 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Mayo de 2004, en materia administrativa página 1473, misma que apoya lo expresado con anterioridad, en cuanto a que las alegaciones deben ser valoradas y contempladas al momento en que la autoridad resuelva.

**ALEGATOS. CUÁNDO DEBEN SER EXAMINADOS EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.** En términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, los alegatos forman parte de la litis en los procedimientos seguidos ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, por ende, deben ser examinados en la sentencia definitiva. Sin embargo, a falta de alusión expresa, debe entenderse que el referido numeral se refiere a los alegatos de bien probado, que consisten en aquellos razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas, que son los únicos aspectos cuya omisión de estudio puede trascender al resultado de la sentencia y dejar en estado de indefensión a la parte alegante.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1097/2002. Ricardo Guillermo Amtmann Aguilar. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Amparo directo 2037/2002. Ardyssa, S.A. de C.V. 19 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irene Núñez Ortega.

Amparo directo 4727/2002. José Basilio Páez Mariles. 8 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 267/2003. Gobierno del Distrito Federal. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 4837/2003. Gráficos Dimo, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, tesis 2a./J. 62/2001, de rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS."

De lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que los alegatos representan una figura y etapa del procedimiento en la que los particulares efectúan sus últimas argumentaciones posterior a la fase probatoria y en los cuales a manera de síntesis exponen las razones jurídicas legales y doctrinarias por las cuales considera, que se le debe otorgar un derecho o bien eximirse de una obligación. En este sentido es conveniente citar la tesis Jurisprudencial I.7o.A. J/37, Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007 página 1341, con la cual se apoya lo anterior.

**ALEGATOS DE BIEN PROBADADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN.** En todo procedimiento existen, generalmente, dos etapas perfectamente diferenciables: la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución; dividiéndose a su vez la instrucción en tres fases: postulatoria o expositiva (que permite instruir al juzgador en la litis a debate), probatoria (que tiene la finalidad de llegar al conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos que ofrecen las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas, fase que cuenta con sus estadios de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo) y preconclusiva, integrada por los alegatos o conclusiones de las partes. En ese orden de ideas, se advierte, aunque sea de una manera muy general, que los alegatos son las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes una vez concluidas las fases postulatoria y aprobatoria; en una acepción general, se traduce en el acto realizado por cualquiera de las partes mediante el cual se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte. En este sentido, alegar de bien probado significa el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Así, la exposición de alegatos en el juicio contencioso administrativo, no tiene una forma determinada en las leyes procesales, pero debe tenerse en cuenta que se configura con la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda, las pruebas aportadas para demostrarlos, el valor de esas pruebas, la impugnación de las pruebas aportadas por el contrario, la negación de los hechos afirmados por la contraparte, las razones que se extraen de los hechos probados, y las razones legales y doctrinarias que se aducen a favor del derecho invocado.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1097/2002. Ricardo Guillermo Amtmann Aguilar. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Amparo directo 4837/2003. Gráficos Dimo, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Amparo directo 132/2005. Mario Jorge Yáñez Navarro. 18 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar.

Amparo directo 112/2006. Judith Ramírez Suárez. 3 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 20/2007. Surtidores Eléctricos y Electrónicos, S.A. de C.V. 14 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Ahora bien, las alegaciones formuladas por las partes deberán interponerse y admitirse una vez concluida la fase de valoración de las pruebas, toda vez que la finalidad de aquellas son las conclusiones finales respecto del cúmulo de argumentaciones y pruebas con las que el particular pretende sustentar su dicho y en su caso obtener lo pretendido o bien desacreditar la posible responsabilidad de alguna infracción. Al efecto, citamos por analogía una tesis que por criterio de las Salas reafirma el orden procesal que tienen los alegatos dentro del procedimiento administrativo, Tesis aislada XXX.1o.3, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Mayo de 2010, página: 1921, misma que a la letra señala lo siguiente:

**ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA ETAPA RELATIVA DEBE ABRIRSE INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDO EL DESAHOGO DE PRUEBAS.** La interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en relación con los numerales 39 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la legislación inicialmente citada, pone de manifiesto que el inicio de la etapa de alegatos en el procedimiento de verificación previsto en la primera de las indicadas leyes, se encuentra delimitado a un acontecimiento cierto y concreto, que es el desahogo de pruebas, por lo que aquélla debe abrirse inmediatamente después de que éste concluya, pues estimarlo de otra manera desmerecería la rapidez y sencillez de este tipo de visitas y dejaría al arbitrio de la autoridad el momento a partir del cual el visitado debe formular alegatos, así como la consiguiente culminación del procedimiento sancionador, lo que generaría incertidumbre e inseguridad jurídica en el gobernado, toda vez que mientras no inicie la referida etapa, a pesar de que ya se hubieran desahogado las pruebas, no correrá el término para el dictado de la resolución respectiva y su notificación y, desde luego, tampoco iniciará el cómputo de los treinta días para que expire el plazo a fin de que opere la caducidad del procedimiento administrativo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO.

Revisión fiscal 165/2009. Jefe del Departamento de Verificación de Combustibles de la Procuraduría Federal del Consumidor. 28 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Silverio Rodríguez Carrillo. Secretario: Jaime Páez Díaz.

Como toda actuación, para que surta sus efectos y se considere eficaz, es necesario cumplir con el principio de publicidad y de audiencia, es decir, con su notificación, se debe poner del conocimiento del particular o interesado que cuenta con un plazo para interponer los alegatos. Cabe resaltar que los alegatos no constituyen un acto definitivo o que requiera su notificación de manera personal, por lo tanto puede notificarse por lista o por estrados, tal y como lo sustenta la siguiente Tesis Jurisprudencial 2a./J. 55/2005, Novena época, Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, Mayo de 2005, página: 477, que a la letra dice:

**ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE OTORGA EL PLAZO DE 5 DÍAS PARA FORMULARLOS POR ESCRITO DEBE HACERSE POR LISTA A LAS PARTES, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 235, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** El citado precepto, al establecer que en el juicio contencioso administrativo debe notificarse por lista a las partes que tienen un plazo de 5 días para formular alegatos por escrito, constituye una norma de carácter especial, pues al ser el único precepto que integra el Capítulo VIII, "Del Cierre de la Instrucción", demuestra que fue creado para regular esa fase procesal, además de que conforme al procedimiento legislativo de donde proviene, su finalidad es dar celeridad al procedimiento para que la justicia fiscal sea pronta, completa e imparcial, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 254, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, prevé la regla general consistente en que las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre por oficio, pero que tratándose de casos urgentes aquéllas podrán hacerse por vía telegráfica. En esa tesitura, y en atención al principio de que la norma especial predomina sobre la general, se concluye que el artículo 235 citado debe prevalecer sobre el numeral 254, por lo que la notificación del auto que otorga el referido plazo debe hacerse por lista a las partes, incluso a las autoridades administrativas, por ser partes en el juicio en términos del artículo 198 del indicado ordenamiento. Además, si se tiene en cuenta que la regla general contenida en el referido artículo 254 se emitió en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, y que la regla especial que prevé el numeral 235 se publicó en dicho órgano de difusión el 5 de enero de 1988, es evidente que ésta es sucesiva de aquélla, de manera que en atención al aludido criterio de especialidad y al principio cronológico, la norma especial limitó el campo de aplicación de la general, en virtud de que sustrajo de su ámbito de aplicación las notificaciones relativas al auto mediante el cual se otorga a las partes el plazo de 5 días para formular alegatos por escrito.

Contradicción de tesis 206/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de jurisprudencia 55/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de abril de dos mil cinco.

Así entonces, los alegatos una vez transcurrido el plazo para interponerlos y que la autoridad administrativa los ha valorados, se está en posibilidad de emitir la resolución correspondiente.

## **2.6. Resolución y medios de impugnación.**

La resolución de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es un acto por el cual se pone fin al procedimiento administrativo, así dicho ordenamiento legal, en su artículo 59 se señala que mediante aquella serán decididas todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las

derivadas, debiendo notificar al interesado de la misma por un plazo no mayor a 10 días.

Para Ramón Parada<sup>95</sup>, la resolución constituye el modo natural y formal de terminación de los procedimientos administrativos, concibe a esta figura como “la manifestación de voluntad del órgano titular de la competencia que resuelve sobre intereses o derechos administrativos”.

Por su parte, Jesús González Pérez,<sup>96</sup> refiere que el procedimiento administrativo ante la administración federal como todo procedimiento, termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decida la cuestión planteada. Este acto decisor del procedimiento administrativo es la resolución administrativa.

Señala que “La resolución es por tanto, lo que en terminología tradicional se ha denominado “acto Definitivo”, para diferenciarlo de los simples actos de trámite que integran el procedimiento y que constituyen presupuestos de la resolución. “La resolución expresa no es otra cosa que el acto definitivo, que pone fin al procedimiento, conteniendo el pronunciamiento de la administración”.

Por tanto refiere que la resolución debe cumplir con requisitos subjetivos y objetivos, por los primeros, entiende que debe dictarse por autoridad competente, pues una vez iniciado el procedimiento deberá dictar la resolución el órgano ante el que se incoe, sin embargo, podrá dictarse la resolución por el órgano administrado en que se hubiere delegado competencia, debiendo constar expresamente esta circunstancia y por lo tanto se considerara dictada por la autoridad que la haya conferido.

Ahora bien, por requisitos objetivos, refiere el autor citado que aparte de los requisitos generales del acto administrativo (posibilidad, licitud y causa) existe un requisito formal específico de la resolución: la congruencia, es decir la resolución

---

<sup>95</sup> Parada Ramón, “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*”, 2ª edición, Madrid, Editorial Marcial Pons, 1999, pp. 333-334.

<sup>96</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.* pp. 154-156.

debe ser congruente con las peticiones de los interesados o con el contenido del acto ordenando la iniciación de procedimiento de oficio.

En cuanto a los requisitos de la actividad, son aquellos de lugar donde se aplican normas generales de los actos administrativos, así como también el de tiempo, que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad resuelva lo que corresponda, transcurrido el período se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente; y los de forma, que son aquellos donde se deben dictarse por escrito y estar motivados, entendiéndose por motivación la exigencia, la de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión. De aquí que constituya un requisito formal y este sujeto al régimen de los requisitos formales.

En cuanto a sus efectos, la resolución a diferencia de los actos de trámite, son susceptibles de impugnación mediante los recursos administrativos o jurisdiccionales admisibles, frente a la misma.

Ahora bien, existen mecanismos de control al alcance de los ciudadanos, mediante los cuales se puede obligar a los órganos administrativos a actuar conforme al orden jurídico en aquellos asuntos donde se vean afectados, al efecto Rafael Martínez Morales<sup>97</sup>, en su libro Derecho Administrativo 2º curso, dice que los sistemas de control que pueden encontrarse, son tres:

- a) Control legislativo. También llamado control político, estos se presentan en algunos países escandinavos mediante el *ombudsman*, es decir, mediante un funcionario que conozca de las quejas presentadas formuladas por los gobernados contra actos de la administración pública.
- b) Control judicial. Lo efectúa precisamente el Poder Judicial conforme a un sistema de controversia jurisdiccional. A este corresponde en el sistema anglosajón, el *habeas corpus* y en México el amparo.

---

<sup>97</sup> Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.* pp.404-405.

- c) Autocontrol. Estaría contemplado por el contencioso administrativo (tribunales basados en el modelo francés, llamado también sistema continental europeo) y por los recursos administrativos.

Cabe señalar, que en el desarrollo del presente trabajo también abordaremos el control interno y retomaremos por supuesto el control externo.

Ahora bien, en el capítulo que nos ocupa, nos quedaremos únicamente con la figura del recurso administrativo, contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en dicho numeral se establece el recurso de revisión, así como la vía jurisdiccional que proceda, en ambos casos son medios de impugnación que pueden interponerse por los interesados afectados contra actos que pongan fin al procedimiento administrativo.

El término para interponer el recurso de revisión es de 15 días a partir en que surta efectos la debida notificación de la resolución administrativa recurrida, debiendo cumplir con todos y cada uno de los requisitos contenidos en el artículo 86 de la Ley referida, pues debe presentarse por escrito ante la autoridad que emitió el acto impugnado.

Dicho recurso, será resuelto por el superior jerárquico excepto cuando haya sido emitido por el titular de una dependencia y en este caso será resuelto por él mismo.

El escrito de recurso de revisión debe contener al menos lo siguiente:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que se señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso copia de la resolución o acto que se le impugna y copia de la notificación correspondiente.
- VI. Las pruebas que ofrezca que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con las que cuente.

Es necesario resaltar que, la interposición de este medio de impugnación suspende la ejecución del mismo, tal y como se desprende del artículo 87 del mismo ordenamiento, dicha suspensión procederá siempre y cuando:

Lo solicite expresamente el recurrente;

- I. Sea procedente el recurso:
- II. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- III. No se ocasionen daños y perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- IV. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

En la parte final de dicho artículo, se refiere que se deberá acordar por parte de la autoridad la suspensión o su denegación dentro de los 5 días posteriores a la interposición del recurso, de lo contrario se entenderá concedida en favor del recurrente.

Por su parte, el artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla los supuestos por los cuales se tendrá por no interpuesto y por ende se desechará, a saber:

- Cuando se presente fuera de término, es decir del plazo de los 15 que concede el artículo 83 de la Ley;
- No se acredite la personalidad de quien promovió el recurso; y
- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo.

En cambio el recurso será desechado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se interponga:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo

En esa tesitura, el recurso administrativo es una posibilidad que tiene la administración pública de corregir un error en su actuación y lo hará impulsada por la petición del particular, dicho derecho está reconocido por nuestra Constitución en el numeral 8o.

Comenta, Rafael I. Martínez Morales<sup>98</sup>, que la administración pública en el recurso administrativo no se actúa como parte de un proceso, sino que sólo va a intervenir para revisar algún acto que el particular ha considerado ilegal. Así entonces, lo define como “el 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”.

En este sentido, cita a Andrés Serra Rojas quien coincide en que los elementos del recurso administrativo son: una resolución administrativa, la cual constituye la base del acto a impugnar; la persona a quien le interesa que la autoridad revise su actuación; que el acto contenga una afectación; que la figura recurrible exista en ley para determinar su nombre y periodo para su interposición; la autoridad ante la que se impugna sea de carácter administrativo; el plazo para interponerlo en la especie es de 15 días; la formalidad de presentarlo por escrito o en formatos preimpresos; y la obligación de la autoridad de emitir una nueva resolución que anule, modifique o confirme el acto que se impugnó.

---

<sup>98</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, *op cit.* P.405.

Continúa señalando éste autor, que el recurso administrativo puede clasificarse en tres clases: circular, vertical y horizontal. En el primero, resuelve el mismo funcionario que emitió el acto; en el vertical, el superior jerárquico del que emitió el acto; y en el horizontal, implica la existencia de un órgano especializado una autoridad de la misma jerarquía.

Cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo contempla al recurso administrativo vertical, en sus artículos del 83 al 96, es decir, aquella resolución que será estudiada y valorada en los aspectos que el particular vio afectados de nulidad por el superior jerárquico de la autoridad que originalmente conoció y resolvió el procedimiento administrativo.

Al respecto de los recursos de revisión Rafael Martínez Morales<sup>99</sup>, cita los requisitos que este medio de impugnación debe reunir para su legal procedencia y valoración, los cuales lista de la siguiente manera:

- A. Los interesados afectados por los actos y las resoluciones de las autoridades que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar vías judiciales.
- B. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento para su consideración en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución final.
- C. El término para interponer el recurso será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere surtido efectos la notificación del acto a recurrir.
- D. El escrito de recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico.

---

<sup>99</sup> ibidem. p.408-410.

E. El escrito deberá expresar:

- El órgano administrativo al que se dirige.
- El nombre del recurrente y tercero perjudicado, si lo hay, así como el lugar para efectos de notificaciones.
- El acto que se recurre y la fecha en se notificó el mismo.
- Los agravios que ocasiona.
- Tratándose de actos que no se resolvieron en tiempo deberá acompañar el escrito de inicio del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, en su caso, copia de la resolución o acto que impugna y de la notificación.
- Las pruebas que ofrezca, deberán tener relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales, incluidas las que acrediten la personalidad, cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

Ahora bien, el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechara de plano, en los casos siguientes:

- Se presente fuera del término de los 15 días.
- No se haya acompañado de la documentación que acredite la personalidad del recurrente o no se haya firmado por este.
- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

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 facultada de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de ese punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios,

así como los demás razonamientos del recurrente a fin de resolver la cuestión efectivamente planeada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance.

Si la resolución ordena realizar un acto o la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un término de cuatro meses.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada.

La resolución expresará los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, ello se precisará.

El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto recurrido.

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto administrativo impugnado, se hará saber a los interesados, para que en un plazo no inferior a cinco días, ni superior a 10, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen convenientes.

No se tomara en cuenta en la resolución del recurso del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento no lo haya efectuado.

Cabe anotar que nuestro Derecho Positivo Mexicano al agotarse el recurso de revisión y no quedar conforme con la nueva resolución pronunciada por el superior jerárquico, el recurrente tiene la posibilidad de interponer el juicio de nulidad y una vez agotado este, si persiste la ilegalidad tiene el derecho de promover el juicio de amparo directo, medios de impugnación que ya no estudiaremos en el presente trabajo de investigación, toda vez, que pretendemos enfocarnos únicamente a el

acto administrativo y su regulación en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, para finalizar este subcapítulo también hay que resaltar que en el artículo 83 de la Ley citada, se otorga al particular la opción de decisión para interponer o no el recurso de revisión e ir directamente a demandar su nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es un órgano ubicado dentro de la administración pública investido de autonomía para resolver jurisdiccionalmente las controversias surgida entre la administración y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

## **2.7. Vicios del procedimiento.**

En primer término, la irregularidad del acto administrativo se puede manifestar en todo tipo de violaciones a las disposiciones legales, que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, con lo cual, cualquier vicio que se encuentre en ellos, afectará su validez y eficacia en su fondo o en la forma del mismo acto.

Ya revisamos cuales son los elementos del acto administrativo y dijimos que eran los señalados en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ello, revisaremos en el presente subcapítulo los vicios que afectan a esos elementos de creación del acto y que pueden surgir dentro del procedimiento administrativo, generando con ello un agravio a la legalidad del acto mismo.

En esa tesitura, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa<sup>100</sup> definen como vicio del acto administrativo a aquellos defectos o fallas con que este se materializa en este mundo jurídico y que, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.

---

<sup>100</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *op cit.* pp. 287-290.

1. En un primer punto, podemos estudiar a los vicios del elemento subjetivo, que nos aportan Humberto Delgado y Manuel Lucero, que son los que van enfocados a la competencia y la voluntad, es decir, que el acto fue emitido por autoridad no facultada para ello. Por otra parte, los vicios que afectan la expresión de voluntad pueden ser subjetivos y objetivos, los primeros, son aquellos que atañen la voluntad psíquica del funcionario, tales como, el error, dolo y violencia; en cambio los segundos inciden sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la administración pública.
2. Vicios del elemento objetivo. Son aquellos que afectan el objeto, motivo y fin. Respecto al objeto del acto, se debe señalar que este debe ser lícito, posible, determinable o determinado. En cuanto al motivo, se presentan cuando los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, no se hayan realizado, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, no exista adecuación entre los hechos y la norma jurídica.; En cuanto al fin, lo constituye el desvío de poder, es decir, el acto se aparta del propósito específico que la norma prevé para dicho acto.
3. Vicios del elemento formal. Se manifiestan en el procedimiento y es la forma de exteriorizar y publicitar el acto administrativo. Son aquellos que no respetan las formas establecidas por la ley para hacer del conocimiento del gobernado interesado de la existencia del acto administrativo, es decir, se refiere a la notificación o publicación en el Diario o Gaceta Oficial, afectando con ello, la eficacia que ya referimos en líneas atrás, no así, la legalidad de ese acto, y por ello se consideraría válido pero ineficaz.

Ahora bien, José Roldan Xopa<sup>101</sup> refiere que los vicios pueden ser de dos formas, los intraprocesales, es decir, con efectos formales reparables en la resolución definitiva o bien los que afectan los derechos fundamentales, pudiendo tener efectos de imposible reparación o afectar derechos de terceros.

El autor en cita comenta que la sustantividad de los vicios del procedimiento es relevante porque se convierten en violaciones esenciales del procedimiento: la garantía de audiencia, por la cual se otorga al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos y su debido respeto, impone a las autoridades, entre otras obligaciones,

---

<sup>101</sup> Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp. 357-360.

la de que dentro del juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada y que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos:

1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
3. La oportunidad de alegar.
4. El dictado de la resolución que dirima de las cuestiones debatidas.

Consideramos que puede también señalarse como un numero 5) que la resolución se dicte dentro del plazo establecido para ello, es decir, dentro de los 15 días siguientes a la preclusión del periodo de alegatos y por ende su notificación dentro de los 10 días siguientes.

Continua señalando este autor, que los vicios formales, no esenciales, no afectan la validez del acto y señala que el artículo 52, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere que es ilegal el acto en el que se configuren vicios en el procedimiento, siempre que afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado de la resolución impugnada.

A efecto de que quede claro cuando no se afectan dichas defensas se citan los siguientes supuestos:

- Que el citatorio no mencione que es para recibir una visita domiciliaria, cuando ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- Que en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en la que el notificador se cercioró de que estaba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya realizado en el domicilio señalado para realizarse la notificación.
- Que en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios en el procedimiento, siempre que la diligencia se haya entendido con el interesado o con su representante.

- Que existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de los informes o documentos, siempre y cuando el particular los desahogue o proporcione.
- Que no se dé a conocer al quejoso el resultado de una compulsa a terceros, si la decisión no se basa en ellos.
- Que no se valore una prueba en el oficio de observaciones o en la última acta parcial siempre que la prueba no sea idónea al efecto.

De lo expuesto hasta aquí, es de concluir que los vicios del procedimiento son diversos a los del acto, ya que el acto para que sea válido debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mientras que la validez del procedimiento refiere el cumplimiento normativo para darle eficacia a cada actuación en el procedimiento, es decir, como ya se comentó, la notificación del inicio del procedimiento y de la resolución administrativa, en contraparte las actuaciones de admisión de pruebas y desahogo de las mismas; así como el plazo para los alegatos, no necesariamente tienen que ajustarse a los requisitos de notificaciones personales, pues estas, pueden bien substanciarse por estrados o por otro medio de los contenidos en los artículos 35 y 36 de la Ley de referencia.

Ahora bien, de iniciarse un procedimiento tras la inspección o verificación ordenada por autoridad competente, el acta que se levante con motivo de la misma, deberá estar debidamente substanciada en apego a lo dispuesto por los artículos 66 y 67 del ordenamiento ya citado.

Finalmente, otro elemento de afectación surgido en el procedimiento y del que puede resultar una nulidad del acto, es que la autoridad no cumpla con los plazos establecidos para desahogar cada etapa del procedimiento, generándose una inactividad entre las etapas, incumpliendo con ello, el principio de celeridad que ya hemos estudiado, aunado a la configuración de la caducidad del procedimiento de acuerdo a lo establecido por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por ello, nos abocaremos en los siguientes párrafos al estudio de tres figuras administrativas, la visita de verificación, la notificación y la caducidad, a efecto de realizar algunos señalamientos sobre cada uno de los vicios que surgen ante la inobservancia de la autoridad de dar cumplimiento a lo que está obligada legalmente.

### **2.7.1.- Visitas de verificación.**

En lo que a este tema se refiere Jesús González Pérez<sup>102</sup>, en su libro Procedimiento Administrativo Federal cita a la visita de verificación como una figura que no representa un procedimiento propiamente dicho, sino la regulación de unas actuaciones administrativas, con un fin determinado que se concretaran en el levantamiento de las actas, que podrán servir de base a la incoación de un procedimiento, por lo general sancionador. Asimismo, asienta que existen requisitos que concurren a su validez en la actuación, mismas que las clasifica en ordinarias y extraordinarias, pues ambas solo tienen relevancia en orden al tiempo en que tienen lugar.

Dichos requisitos se pueden clasificar de la siguiente forma:

#### **A. Requisitos subjetivos.**

- a) Órgano administrativo. La competencia para acordar la visita de verificación vendrá determinada en la reglamentación sectorial. Corresponderá al órgano que en ella se determine, expedir la orden a que se refiere el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que debe exhibir el visitador (art. 64) y en el supuesto en que se realice la visita de verificación en el domicilio del administrado, la garantía constitucional de inviolabilidad, impone la autorización judicial en el supuesto de oposición.
- b) Administrado. Las visitas de verificación deberán entenderse con el titular de los bienes o actividades objeto de verificación, sin embargo, tal y como lo señala el artículo 64 de la ley que nos ocupa, “los propietarios,

---

<sup>102</sup> González Pérez, Jesús. “Derecho Administrativo Federal”, op. cit., pp. 217-219.

responsables, encargados u ocupantes de los establecimientos objeto de la verificación”, si no se encontraren en el lugar, podrán entenderse las diligencias con aquel que se encuentre en el domicilio haciendo contar la relación con el titular, en el acta que se levante al efecto.

B. Requisitos objetivos. Con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias (art. 62), la inspección podrá extenderse a bienes personas, vehículos de transporte (art., 69), en la medida en que lo exija la disposición cuyo cumplimiento se trata de verificar, no podrá extenderse más allá de lo que exija estrictamente la función administrativa. Se impone la interpretación más restrictiva, al tratarse de una normativa limitativa de la libertad.

C. Requisitos de la actividad.

a) Lugar. La verificación tendrá lugar en el establecimiento, dependencia o inmueble en general en que tiene lugar la actividad a que se refiere la verificación (arts. 64y 69).

b) Tiempo. No es exigible que previo a la visita se anuncie con antelación. Por lo que esta podrá realizarse en cualquier momento, sin previo aviso, pues solo de este modo podrá cumplirse la finalidad perseguida de comprobar el cumplimiento del ordenamiento legal.

Mientras que las visitas ordinarias solo podrán realizarse en días y horas hábiles, las extraordinarias podrán efectuarse en cualquier tiempo (art. 62).

c) Forma. La visita de verificación deberá sujetarse al procedimiento regulado en los artículos 65 a 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir:

- A que se acredite la personalidad el verificador y la legalidad de la visita, es decir, al iniciarse la misma el visitador deberá exhibir la

credencial y la orden sobre el objeto de la visita, en los términos en que se establecen en los artículos del 63 al 65 de la Ley en cita.

- De toda visita se levantara acta en la forma y con los requisitos que establecen los artículos 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por su parte, Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta <sup>103</sup>, comentan que las visitas de verificación en estricto sentido, no forman parte de integrante de un procedimiento administrativo, sistemático y unitario y que son agregados que atentan contra principios de seguridad jurídica y la garantía de legalidad.

Debemos señalar que la figura de la visita de verificación se encuentra contenida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 62 a 69 y si bien es cierto, no forman parte del procedimiento administrativo, también lo es, que constituye una parte importante para su inicio, pues de las anomalías que son detectadas en los establecimientos verificados o puntos de inspección, es que de conformidad con la competencia de cada autoridad, es iniciado el procedimiento correspondiente, es decir, son los antecedentes del procedimiento, una prueba fehaciente, en la cual se asienta en actas las inconsistencias detectadas en flagrancia y que pueden constituir una infracción a la ley respectiva.

Así entonces, de conformidad con el artículo 62 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, “las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación”, las cuales refiere el mismo artículo, podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuaran en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo.

El artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, refiere que los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de la orden escrita correspondiente con la firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en

---

<sup>103</sup> Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, *op.cit.*, pp. 358.

la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten, por ello le resulta aplicable la siguiente tesis aislada, I.1o.A.E.94 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Noviembre de 2015, Tomo IV, página: 3567, que a la letra dice:

**ORDEN DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA SUSTENTADA EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE CUMPLIR, TANTO LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN ESE PRECEPTO, COMO LOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RELATIVOS A LAS FORMALIDADES PRESCRITAS PARA LOS CATEOS.** El artículo 63 mencionado prevé que los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de una orden escrita con firma autógrafa, expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que verificarán, así como el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones en que se funde. Asimismo, ese tipo de actuaciones debe ajustarse al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a las formalidades prescritas para los cateos, entre las que se encuentran que: 1) nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito; 2) éste debe ser emitido por autoridad competente; 3) que funde y motive la causa legal del procedimiento; 4) exprese el lugar que ha de inspeccionarse; 5) la persona o personas a las cuales se dirige; 6) el objeto de la visita; 7) se levante un acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos; 8) el visitado sea quien los designe y, únicamente en su ausencia o ante su negativa, la autoridad que practique la diligencia podrá nombrarlos; y, 9) que se sujete a lo dispuesto por las leyes respectivas. Por tanto, para que la actuación de la autoridad al momento de llevar a cabo una visita de verificación administrativa se ajuste a derecho, es indispensable que se realice conforme a lo regulado en los preceptos mencionados, pues de su contenido se advierte que la afectación a la privacidad del domicilio de una persona exige, para considerarse válida, el cumplimiento de ciertas formalidades, por tratarse de un derecho público subjetivo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 91/2015. Cable Costa de Nayarit, S.A. de C.V. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo en revisión 94/2015. Pegaso PCS, S.A. de C.V. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Así también, la tesis Jurisprudencial 2a./J. 175/2011 (9a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4, página 3545 y que citamos con la finalidad de apoyar los requisitos que debe contener la orden de verificación y en específico, lo relativo al objeto de la misma, la cual a la letra dice:

**ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO.** En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO."; se afirma que como la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de tesis 198/2011. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Trigésimo Circuito. 22 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Tesis de jurisprudencia 175/2011 (9a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 333.

Así entonces, concluimos que las visitas de verificación son el medio para que las autoridades administrativas puedan comprobar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los particulares, misma que deberá cumplir con requisitos formales que la revisten de legalidad, tales como que vaya dirigida a persona y domicilio determinados; que señale el objeto de la misma y su alcance; aunado al hecho de que las actas que se levanten con motivo de dicha visita, sean ordinarias o extraordinarias, deberán cumplir con formalidades requeridas como que el verificador se identifique fehacientemente, que se circunstancien los hechos y omisiones acontecidos, que se citen los testigos y firmas, lo anterior porque aunque estas actuaciones no son consideradas parte del procedimiento administrativo, si servirán de base al momento en que la autoridad administrativa resuelva, pues de encontrarse alguna omisión de los requisitos previstos acaecería un vicio de origen pudiendo nulificar el acto administrativo.

### **2.7.2.- Notificaciones.**

Como ya lo habíamos abordado en líneas precedentes, la notificación refiere ser el medio por el cual se hace del conocimiento del particular alguna actuación que se generó en su persona, sea favorable o sea de obligación.

Por su parte, Humberto Delgadillo y Lucero Espinoza<sup>104</sup>, en su libro *Compendio de Derecho Administrativo* señalan que: “los actos jurídicos que se originen dentro del procedimiento administrativo son generadores de derechos y obligaciones, por lo que es indiscutible que existe la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios, ya que en cuanto subsiste ese desconocimiento existe impedimento legal para que surtan sus efectos”.

Asimismo, señalan que los gobernados tienen por derecho, recibir las notificaciones de los actos dictados por la Administración Pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, bien sea, que el procedimiento que les dio origen se haya iniciado a petición o de oficio, en cuanto que a partir de tal evento, el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio, y además, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

Mientras que Rafael I. Martínez Morales<sup>105</sup> en su libro de *Derecho Administrativo*, 1er y 2º cursos, señala que la notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo mediante la cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta de manera directa. Puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permiten al particular enterarse del contenido de acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo correspondiente, el juicio de nulidad o el amparo según proceda.

Asimismo, apunta que cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento del interesado, ya sea por medio de la

---

<sup>104</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, P. 245.

<sup>105</sup> Martínez Morales, Rafael I, “*Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*”, *op. cit.*, pp. 260 y 261.

notificación, por lo general en su domicilio o mediante la publicación de un periódico o diario oficial del gobierno. La notificación misma ha de realizarse cumpliendo ciertas formalidades que la ley prevé y aquellas que suelen seguirse por costumbre y lógica.

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 35, 36 y 37, señala el modo de cómo realizar las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas.

Al efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo refiere que las notificaciones se pueden realizar de manera personal, es decir, se entenderán con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado, si no se cumple esta cuestión el acto simplemente carece de eficacia y por tanto no podrá producir sus efectos.

Así también que pueden ser mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, de lo contrario habrá una nulidad absoluta del acto que se pretende notificar, si se trata del inicio del procedimiento se verá violada la garantía de audiencia para el particular destinándose a producir la reposición del procedimiento o bien la nulidad de resolución administrativa por encontrar vicios de origen de la cual derivo la misma.

En la fracción III del artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere a la notificación por edicto, la cual será válida cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, o bien, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

En este sentido, se puede citar la siguiente tesis aislada II.3o.A.160 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, página 1857, la cual resulta aplicable a las ideas señaladas en los párrafos que anteceden:

**NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. REQUISITOS PARA SU LEGALIDAD.** De la interpretación sistemática de los artículos 66 y 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; 305 y 309 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria; 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano; 1o., 3o., 6o., 7o., 10, 15, 16, 17, 25 y 31 a 33 del Reglamento para la Operación del Organismo Servicio Postal Mexicano, se colige que para la legalidad de las notificaciones practicadas por correo certificado con acuse de recibo, es necesario que los administrados promoventes en juicio contencioso no señalen domicilio para oír y recibir notificaciones en el lugar del juicio o en sus áreas conurbadas - supuesto en el cual deberán practicarse las notificaciones personalmente, en congruencia, por analogía, con la jurisprudencia 1a./J. 43/2010-, sino que dicho señalamiento se haga fuera de dicho lugar del juicio pero en el territorio nacional; si no fuera el caso de que las notificaciones deban practicarse personalmente o por lista, el actuario deberá levantar razón en la que asiente qué tipo de notificación practicará y, si fuera el caso, se enviará la notificación por correo certificado con acuse de recibo y, una vez devuelta la constancia de acuse, ésta deberá agregarse inmediatamente a los autos como constancia; por otro lado, en lo relativo a las formalidades que debe observar el Servicio Postal Mexicano para la validez de dicha notificación, el artículo 42 mencionado señala que el acuse consistirá en recabar la firma del destinatario en documento especial para entregarlo directamente al remitente, y si no se logra recabar, se procederá conforme a las disposiciones reglamentarias, donde se establece que una notificación por correo con acuse de recibo, ya sea de envíos o de correspondencia registrados, es una modalidad postal que deberá solicitarse en el momento del depósito y consiste en recabar, en documento especial, la firma de recepción del directamente destinatario y si esto no fuera posible, entonces la entrega se hará al representante, razonando el servidor postal el porqué conoce dicho carácter asentando la calidad del receptor. Entregada la pieza, se devolverá la constancia al remitente; en caso de que, por causas ajenas al organismo, no pueda recabarse la firma del directamente destinatario o su representante o exista negativa a firmar la constancia o no se encuentre en el domicilio a las personas indicadas, la pieza permanecerá durante diez días en la oficina postal, contados a partir del aviso por escrito que se haga para que pasen a recogerla, y si dicho destinatario o su representante no acude, entonces la pieza se devolverá al remitente; por lo anterior, si las formalidades descritas no constan en autos y se controvierte la legalidad de la notificación relativa, deberá decretarse su nulidad por violar el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 187/2011. Desarrollo Programado, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretaria: Claudia Rodríguez Villaverde.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2010 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 67, con el rubro: "DOMICILIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL AMPARO. EL QUEJOSO, TERCERO PERJUDICADO O PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO, PUEDEN SEÑALARLO EN LA ZONA METROPOLITANA O CONURBADA AL MUNICIPIO O CIUDAD DONDE EL JUEZ O TRIBUNAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO TENGA SU LUGAR DE RESIDENCIA."

Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En lo relativo a las notificaciones personales, el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si esta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Las ideas anteriores tienen como apoyo la siguiente tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV, página: 3002.

**NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO SE ENTIENDE CON UN TERCERO, EN EL CITATORIO PREVIO Y EN EL ACTA RELATIVA DEBEN ASENTARSE LOS PORMENORES QUE DEN PRECISIÓN Y CLARIDAD RESPECTO AL VÍNCULO QUE UNE A**

**AQUÉL CON EL CONTRIBUYENTE Y ESPECIFICAR LAS RAZONES QUE ASEGUEN QUE NO SE ENCUENTRA EN EL DOMICILIO POR CIRCUNSTANCIAS ACCIDENTALES, ASÍ COMO SUSTENTAR LA UBICACIÓN DE ÉSTE CON ELEMENTOS OBJETIVOS Y RAZONABLEMENTE IDENTIFICABLES.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 82/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 404, de rubro: "NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO.", estableció, esencialmente, que si una diligencia de notificación personal practicada en términos del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación se entiende con un tercero, debe levantarse razón circunstanciada que arroje plena convicción de su práctica en la realidad y con apego a las formalidades previstas por la norma. Por tanto, en el citatorio previo y en el acta de notificación, el funcionario debe asentar los pormenores que den precisión y claridad respecto al vínculo que une a la persona que atiende la diligencia con el contribuyente y especificar las razones que aseguren que no se encuentra en el domicilio por circunstancias accidentales, así como sustentar la ubicación de éste con elementos objetivos y razonablemente identificables, pues sólo así puede existir certeza de que se llevó a cabo en el sitio correcto. Consecuentemente, es insuficiente que en dichas actuaciones se asiente sólo que quien atendió al notificador manifestó, por ejemplo, tener una relación laboral con el interesado, sin cerciorarse de ello con elementos probatorios que lo acreditaran, o señalar que el lugar de la diligencia coincide con el que consta en los archivos o registros que la autoridad legalmente tiene a su cargo, porque este elemento no es óptimo para sustentar la validez de un dato descriptivo del sitio en que se verificó el acto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 722/2010. César Romero García. 6 de octubre de 2011. Mayoría de votos. Disidente: Salvador González Baltierra. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretario: Enrique Orozco Moles.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 132/2014, de la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 85/2014 (10a.), de título y subtítulo: "NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. PARA CIRCUNSTANCIAR EL ACTA DE LA DILIGENCIA ENTENDIDA CON UN TERCERO, ES INNECESARIO QUE EL NOTIFICADOR RECIBE DOCUMENTOS O ELEMENTOS INDUBITABLES QUE DEMUESTREN EL NEXO QUE ADUCE TENER CON EL CONTRIBUYENTE.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas y en su Gaceta, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 746.

Por ejecutoria del 1 de julio de 2014, cuya parte conducente aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Tomo III, noviembre de 2014, página 1999, el Pleno del Segundo Circuito declaró inexistente la contradicción de tesis 2/2014 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Esta tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, página 1265, se cancela por instrucciones del propio Tribunal Colegiado de Circuito, al contener un criterio distinto al sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 82/2009, difundida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 404, con el rubro: "NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO."

Esta tesis se republicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Empero, si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse esta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

Asimismo, de las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito. Y cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

En este sentido Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta en su libro de la Ley de Procedimiento Administrativo comentada, refieren que la notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, este y sus efectos.

Comentan que el derecho administrativo ha adoptado diversas formas para llevar a cabo las notificaciones, por ejemplo, la personal; existe también la notificación por correo certificado, por telegrama, por publicación en el Diario Oficial de la Federación.

No hay que pasar por alto que los efectos de la notificación son en primer término, que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo; que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo y como segundo que es el punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación ya sea administrativos o jurisdiccionales.

### 2.7.3.- Caducidad.

Por lo que respecta a la figura de la caducidad Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta <sup>106</sup>, respecto el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que el procedimiento incoado a instancia del interesado, cuando se produzca inactividad procesal por causas imputables a él, la autoridad administrativa, le advertirá que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del procedimiento, dentro de los cuales deben quedar incluidos los días inhábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la ley de la materia.

En efecto, el artículo 60 en su parte final cita que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio en el plazo de 30 días, contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales<sup>107</sup>, en su libro “Derecho Administrativo” volumen 3, conceptualiza a la caducidad, como “la acción de caducar. Extinguirse un plazo o un término”, agrega que es la “medida anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto”

Así entonces, Jesús González Pérez,<sup>108</sup> señala que el artículo 57 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo enumera como un modo de terminación del procedimiento la declaración de caducidad, que se producirá cuando se paralice el procedimiento por causas imputables al interesado por el plazo que fija la misma ley en su artículo 60.

Asienta que “la caducidad es un hecho jurídico administrativo, no un acto. La eficacia jurídico administrativo de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la ley” y que el primer requisito para que se

---

<sup>106</sup> Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta. *op. cit.* pp. 357.

<sup>107</sup> Martínez Morales, Rafael I. *op. cit.* pp 211

<sup>108</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.* pp. 163-165.

produzca la caducidad del procedimiento, consiste en que se paralice el procedimiento.

En cambio, Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, en su libro *La nulidad de los actos administrativos*<sup>109</sup>, se refieren a la caducidad “*In Genere*”, como sanción por incumplimiento de obligaciones, tiene dos acepciones, de las cuales la legislación mexicana sólo acoge la relativa a la inactividad procedimental.”

Continúan los autores, que en caso de que la omisión fuese a causa del particular, porque este paralice o impida el transcurso del procedimiento, debe ser advertido por la autoridad correspondiente de la configuración de la caducidad y resaltan que esta no suspende el plazo de prescripción, pero por el contrario, si la autoridad cae en inactividad procedimental, a petición de parte deberá declarar la multicitada caducidad.

Por ello, el hecho de que la autoridad no emita la resolución dentro de los plazos establecidos legalmente para ello, no opera la preclusión ni la prohibición de que la autoridad pueda pronunciarse al respecto.

Por otra parte, Ramón Parada<sup>110</sup>, en su libro *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, respecto a la caducidad señala que es “un concepto que se asocia por el transcurso del tiempo como la prescripción, pero se supone una inactividad del titular del derecho o de la acción”. Asimismo, señala que en ambas circunstancias, el paso del tiempo por inactividad, producen la pérdida del derecho o del proceso.

Asimismo, señala que la caducidad requiere el concurso de cuatro circunstancias, a saber:

1. Una inicial inactividad en el cumplimiento de trámites que corresponden únicamente al interesado, de forma que esa inactividad lleve consigo la

---

<sup>109</sup> Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos Administrativos* 2ª edición,, México, Editorial Porrúa. 2007, pp. 172- 173.

<sup>110</sup> Parada Ramón, “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*” 2ª edición, Madrid, Editorial Marcial Pons, 1999. pp. 336-337.

paralización del procedimiento. Sin embargo, no basta el incumplimiento de cualesquiera de los trámites, pues los únicos efectos que produce esta es la pérdida de su derecho a dicho trámite.

2. Un requerimiento de Administración al interesado, advirtiéndole de la pérdida de sus derechos si en el transcurso de tres meses no lleva a cabo la actividad cuyo incumplimiento está originando un retraso del procedimiento.
3. Una nueva actividad durante ese mismo plazo de tres meses.
4. Por último, la caducidad no debe afectar al interés general o que la cuestión suscitada en el procedimiento fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

Finalmente refiere que en el derecho español, dadas estas condiciones la administración declarará la caducidad del procedimiento o lo que es lo mismo acordará el archivo de las actuaciones.

Así entonces, la autoridad administrativa al no apearse a los plazos establecidos en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y se demuestre una inactividad dentro del procedimiento administrativo, este se viciara de ilegalidad por configurarse la caducidad del procedimiento.

Cabe resaltar que aun y cuando la ley es muy específica a partir de qué momento debe computarse el plazo de los treinta días en los procedimientos de oficio, es decir, a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, en la práctica jurisdiccional se han emitido criterios diversos a dicho momento, pues han señalado que el citado cómputo se realice posterior a la notificación del acto, tal y como a la letra se reproduce para mayor referencia.

**CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A QUE SE REFIERE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE INICIA A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.** El artículo [123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor](#), que regula el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones a que se refiere la propia legislación, prevé, en lo conducente, que una vez notificado el presunto infractor de los hechos que motivan el inicio de aquél, se le otorgará un plazo de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a

su derecho convenga; que concluido el desahogo de las pruebas la Procuraduría Federal del Consumidor le notificará para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes y que dicha autoridad resolverá dentro de los quince días hábiles posteriores. Por otra parte, conforme a los artículos [124 Bis](#) del citado ordenamiento, así como 1, 2 y 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable supletoriamente, a fin de que no se actualice la caducidad prevista en la norma citada en último término, la autoridad deberá resolver y notificar dentro del plazo que determina dicho precepto. Por tanto, el cómputo del aludido plazo inicia a partir de la fecha de notificación de la resolución correspondiente. Lo anterior es así, ya que la sola circunstancia de que el órgano administrativo se pronuncie no es garantía de que el actor esté enterado de ello, para que pueda hacer valer los medios de defensa a su alcance; de lo contrario, se transgrediría el principio de seguridad jurídica, que se traduce en el quebrantamiento de las formalidades esenciales del procedimiento que deben ser respetadas en todo acto de autoridad, pues los procedimientos no pueden quedar sin resolverse indefinidamente, ya que en tanto lo resuelto no se comuniqua a través de la notificación al administrado, éste quedará en incertidumbre jurídica, lo que contraría el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 444/2011. Chrysler de México, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretaria: Gabriela González Sánchez.

Existe también otro momento que se ha otorgado para iniciar el cómputo y este es cuando precluye el plazo a presentar los alegatos y es a partir de entonces cuando se computa el periodo de los treinta días, considerando este el más apegado al precepto 60 ya multireferido.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la caducidad se computa una vez vencido el plazo legal para que la autoridad emita la resolución correspondiente, éste último término no puede empezar a contarse antes de que concluya la fase de alegatos. En apoyo a lo anterior se cita por analogía la siguiente jurisprudencia, correspondiente a la Segunda Sala, Visible Tomo XXXIV, Julio de 2011, pág. 524. Materia Administrativa.

**EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE.** Conforme al referido precepto legal, el procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador que instrumenta oficiosamente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales caduca a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que dicha Secretaría emita su resolución (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o al en que transcurra el término para presentarlos), no pudiendo empezar a contarse antes, por más que el indicado órgano de la Administración Pública Federal centralizada no emita ni notifique las resoluciones previas conforme a las formalidades exigidas en los artículos del [167 al 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente](#), en atención a que constituyen normas que carecen de sanción para el caso de su incumplimiento; además de que para la actualización de la [caducidad](#) en el procedimiento de que se trata, debe acudir a ella con las restricciones necesarias del caso previstas en la propia ley, es decir, debe realizarse una

interpretación de la [caducidad](#) en forma limitada, en la medida en que aquel procedimiento se insta para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional. Por consiguiente, no será sino hasta que se colmen los extremos previstos en el último párrafo del citado artículo [60](#) cuando se consume la [caducidad](#) de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento en cuestión, en razón de que es éste el que expresamente prevé la extinción de la potestad autoritaria como sanción a su inactividad y establece las condiciones para que opere.

[CONTRADICCIÓN DE TESIS 62/2011](#). Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de marzo de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Para concluir este capítulo, precisamos que el acto administrativo en la construcción del mismo depende de los pasos organizados y de los plazos para que su legalidad sea total, aunado a los requerimientos de publicidad, es decir, de sus respectivas notificaciones. De lo contrario, al presentarse alguna irregularidad el particular, tiene a su alcance el medio de impugnación denominado recurso, por el cual puede invocar nuevamente el estudio del acto ante el mismo organismo que la emitió, pero para que resuelva la autoridad de rango superior al que lo hizo originalmente, posterior al recurso existe el juicio de nulidad y el amparo.

### **3. La responsabilidad de Servicio Público por la inobservancia de los principios que rigen a los actos y al procedimiento administrativo.**

Después de haber analizado la teoría del acto administrativo y el procedimiento del mismo y haber concluido que las autoridades administrativas deben emitir actos que cumplan con todas las formalidades de legalidad a que están obligadas, en la práctica resultan no observar las exigencias de legalidad, toda vez que muchos de esos actos administrativos están fuera del marco normativo aplicable, ya sea por el mismo acto o bien por alguna omisión en el procedimiento y para ello, como ya también lo abordamos, la ley prevé medios de impugnación como lo son el recurso de revisión, el juicio de nulidad o bien el amparo directo, aunado a estos medios de impugnación existen controles donde no se buscara nulificar o convalidar un acto, sino la sanción de la autoridad que lo emitió, es decir, deberá hacer frente a su responsabilidad que como servidor público en ejercicio de sus funciones actuó contrario a la ley.

Es por ello que el presente capítulo, se enfocará al estudio del control administrativo al interior de las instituciones de una manera general, con el propósito de dejar plenamente identificados los controles que se tienen para castigar o sancionar la actuación administrativa.

En ese sentido Eduardo López Sosa y Natalia López Sosa Montes de oca<sup>111</sup> en su libro de Derecho Administrativo Mexicano, al abordar el tema de la responsabilidad del servidor público, previamente citan lo que son las sanciones en el Derecho Administrativo definiéndolas como “el castigo que imponen las autoridades administrativas con jerarquía y autoridad a los servidores público infractores de las normas y leyes administrativas, que regulan la actividad de los órganos de la administración pública, lo cual significa que el poder disciplinario es una facultad que tiene el estado de aplicar al personal que no cumple con sus deberes

---

<sup>111</sup> López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de oca, Natalia. “*Derecho Administrativo Mexicano*”, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2014. pp. 369.

administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su encargo.”

Asimismo refieren que el poder de represión disciplinaria que tiene el Estado permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servidores públicos, encausando la administración con eficiencia y moralidad. Asimismo el poder disciplinario es interno dentro de la administración, asegurando con ello el cumplimiento de la relación jerárquica y los deberes que impone la función pública. Así entonces, el fundamento jurídico del poder disciplinario en nuestro sistema jurídico, se encuentra en los numerales 108 al 114 Constitucionales, así como el Título 3º, Capítulo II artículos 49 y 78 de la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en los artículos 49 y 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entrara en vigor a partir del 19 de julio de 2017.

Ahora bien, por otra parte los autores citados, definen a la responsabilidad como aquella que proviene de los vocablos latinos *responderé* que significa prometer, merecer, pagar: y *responsails* que significa el que responde o fiador, refieren que deben distinguir el de cuatro puntos de vista.

- a) Como deberes de un cargo, corresponde a las responsabilidades que se deben asumir como funcionario, empleado o servidor público o empleado.
- b) Como causa de un acontecimiento, lo que significa que el servidor público al emitir el acto administrativo a la firma de un contrato, al expedir una licencia o un nombramiento le genera responsabilidad que debe afrontar.
- c) Como merecimiento, es decir , como la reacción que se da a una respuesta de realización de las funciones del servidor público; y
- d) Como capacidad mental, es decir que el servidor público es responsable de los actos dentro de la administración pública.

En conclusión la responsabilidad presupone una obligación, la cual debe responder al individuo, en este caso particular como servidor público en el ejercicio de su función.

Por ello la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa respecto de la administración pública y de terceros. Lo referente a estas responsabilidades y sus sanciones están comprendidas en la todavía vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que a partir de 2017 en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En efecto, el artículo 13 del ordenamiento actual citado y el artículo 75 de la Ley General mencionada, establecen diversas clases de compromiso administrativo cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores, y que pueden ser corregidas mediante proceso puramente administrativo, cuya sanción puede ser en cualquiera de sus modalidades:

- I.-** Amonestación privada o pública;
- II.-** Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.-** Destitución del puesto;
- IV.-** Sanción económica, e
- V.-** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Las sanciones descritas son impuestas a cualquier servidor público sin importar su jerarquía por actos que afecten el buen proceder de la función pública, cuando no cumplen con sus obligaciones legales, en el ejercicio de sus atribuciones o funciones como tal. El procedimiento de responsabilidades puede ser iniciado a instancia de parte, es decir, cuando el servidor público causa daños y perjuicios a los particulares, como de oficio, que es cuando se afectan los intereses administrativos del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Título Segundo, capítulos I y II, artículos del 7 al 34 regula los principios, sujetos y obligaciones, así como las faltas, procedimientos y sanciones que se debe imponer a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

Cabe apuntar que cada institución cuenta con una unidad específica para que el público tenga fácil acceso a la presentación de sus quejas y denuncias en contra de servidores públicos que incumplan con sus obligaciones, iniciándose en este momento el procedimiento disciplinario correspondiente.

Por su parte Narciso Sánchez Gómez<sup>112</sup>, en su libro de primer curso de derecho administrativo, refiere que la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo no debe confundirse con él. La responsabilidad señala, quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de y la obligación. De ahí que es responsable de un hecho ilícito aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción al hecho ilícito que se imputa.

Continúa apuntando este autor que existen dos formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de la sanción al individuo considerado responsable supone culpa por parte del autor del hecho ilícito. Esto es las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió).

En cambio la segunda aplicación de la responsabilidad denominada objetiva o absoluta, no importa la culpa del autor basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción del individuo considerado como responsable.

Así entonces, concluye que la responsabilidad del Estado es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e

---

<sup>112</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op cit.* pp. 415-419.

ilícitas de la administración pública Federal y Estatal y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han encomendado.

Por ende, la falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías desde el Presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos que se identifican como simples auxiliares, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal permiten identificarlas según su gravedad, falta o tipo de infracción y deben ser fincadas en el terreno práctico por las propias autoridades competentes o por los Tribunales Judiciales o Administrativos que más adelante sean concretizados, bajo el principio de legalidad, fundando y motivando la clase de responsabilidad, como la sanción aplicable para cada caso en particular, es así como la doctrina y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas señalan los siguientes tipos de responsabilidades: política, administrativa, penal y civil, las cuales de manera enunciativa se citan en el presente trabajo de investigación pero solo no avocaremos al estudio de la responsabilidad administrativa.

### **3.1. El control Administrativo de la actuación del servidor público.**

Como bien lo señalamos en el apartado anterior que el procedimiento administrativo y el recurso de revisión ejercitan funciones de control, pues es el superior jerárquico del emisor del acto administrativo analiza dicho acto de molestia para verificar la adecuación al orden normativo, de igual manera en el ámbito jurisdiccional es mediante el juicio de nulidad y el procedimiento disciplinario los que en su conjunto constituyen verdaderos medios de control de la

actividad administrativa, así lo concibe Daniel Márquez Gómez<sup>113</sup> en su libro “Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”, apunta además que si esos medios de control resultan insuficientes para garantizar el apego a la legalidad en la administración pública entonces habría que reformar dichos controles para permitir que cumplan con la función de medios de control de la legalidad en el ámbito de la administración pública.

Así entonces éste autor señala una definición a la figura de control, donde etimológicamente se identifica con voces latinas *insectio*, *inquisitio*, *expectatio*, *-onis* y *judicium*. Con ellas aluden diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio o supremacía. Sin embargo la doctrina entiende por control la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, por el orden jurídico que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Refiere el autor en cita una clasificación del control administrativo, el cual expone como la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos que consisten en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de los medios técnicos denominados “procedimientos administrativos” que son controles propiamente dichos, auditorías y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, asimismo se puede advertir que algunas etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos; su trascendencia radica en que el control ex ante de carácter preventivo y ex post de naturaleza correctiva, pudiendo además ser de carácter represivo o sancionatorio.

---

<sup>113</sup> Márquez Gómez, Daniel. “Los procedimientos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”, México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, pp. 18-25.

### **3.2. Externo.**

Respecto al control externo citamos a Daniel Márquez Gómez<sup>114</sup>, quien refiere al respecto dicho “control externo es aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión. Para el caso de las empresas, este tipo de control se encarga a despachos de auditores, con el propósito de que revisen los sistemas para establecer la validez de los objetivos que se tomaron en cuenta al implementarlos, la coherencia de los objetivos con las metas proyectadas, el funcionamiento sin distorsiones del sistema y el cumplimiento de las metas propuestas. Una entidad que puede fungir como control externo es la denominada Fiscalización Superior de la Federación, con atribuciones para revisar todo lo relativo a fondos federales que ejerza la federación los estados y los municipios, e inclusive, los particulares”.

En efecto, los controles externos no pertenecen a la administración pública, resultan entidades como por ejemplo despachos contables de carácter federal y local o bien el órgano dependiente del poder legislativo como lo es la Auditoría Superior de la Federación, entidad encargada de revisar la cuenta pública.

### **3.3. Interno.**

Ahora bien, por otra parte Daniel Márquez Gómez<sup>115</sup>, señala que el control interno es “el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto” refiere que este control interno es realizado por órganos de la propia entidad administrativa, es decir de los llamados órganos especializados denominados contralorías internas, las cuales forman parte integral de la estructura de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal, existiendo una contraloría interna en cada una de estas en sus niveles federal, estatal y municipal, dichas contralorías dependen jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública”.

---

<sup>114</sup> *Ibidem*. pp. 29.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 28, 82-87.

Cabe resaltar que estos órganos internos, se organizan a nivel de secretaría de estado y se encuentran muy cercanos al nivel de jerarquía administrativa similar a la de una Dirección General y como ya lo mencionamos dependen de la Secretaría de la Función Pública, dependencia del Ejecutivo Federal facultada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, las disposiciones que emite en la materia se aplican a toda la Administración Pública.

Continúa exponiendo este autor que las facultades de dicha entidad se pueden agrupar en diversos grupos mismos que a continuación se listan:

a) De fiscalización. Como ya se mencionó también esa dependencia organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamentales, inspecciona el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos.

- Así también expide normas que regulan los instrumentos y procedimiento de control de la Administración Pública Federal, y requiere a las dependencias la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
- Vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.
- Asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establece las bases para generales para la realización de auditorías.
- Vigila que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio.
- Organiza y coordina el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los procedimientos técnicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Opina sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en la materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Informa al ejecutivo sobre los resultados de la evaluación y fiscalización de la gestión de la administración pública federal y en su caso dicta las acciones correctivas necesarias.

Recibe y registra las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal, y verificar su contenido mediante investigaciones.

Emite normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal, entre otras.

b) De nombramiento. Refiere Daniel Márquez que a la Secretaría de la Función Pública le compete designar a los auditores externos de las entidades, además de normar y controlar su desempeño. A los delegados de la propia Secretaría ante las Dependencias y los órganos desconcentrados de la administración Pública Federal centralizada, y a los comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia en las entidades.

Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Procuraduría General de la República; así como los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades de tales órganos y en los cuales subordina jerárquica y funcionalmente.

c) De coordinación. Colabora para establecer los procedimientos necesarios que les permitan a ambas entidades cumplir con sus respectivas responsabilidades.

d) Justicia administrativa. Atiende quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las

dependencias y entidades de la administración pública Federal, con excepción de aquellos casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. La atribución que nos interesa principalmente es la contenida en la fracción XVIII, del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la faculta a conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplica las sanciones que correspondan, además la autoriza a presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, asignándole el carácter de colaborador a este.

e) Gestión Administrativa. Con la puesta en marcha en 2003 de la Ley Federal de Servicio Profesional de Carrera se le atribuyó a la Secretaría establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal. Así como dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera y aprobar y registrar, previo dictamen presupuestal de la Secretaría de Administración tributaria, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

f) Gestión Administrativa. En materia de patrimonio inmobiliario federal, conduce la política inmobiliaria, asimismo, administra los inmuebles de la federación que no estén asignados a alguna dependencia o entidad. Regula la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino y afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y representa el interés de la federación.

De lo anterior, se desprende que las facultades agrupadas, tienden al autocontrol de la federación el cual es ejercido por auditorías internas, mediante las cuales se analizan y evalúan los procesos de administración, aprobación, contabilización para la toma de decisiones sin participar en la ejecución de ellos.

Yamile Medina Pérez y Santiago Nieto<sup>116</sup>, refieren que la finalidad de este tipo de control, está enfocada en “mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, ya que al efectuarse al interior de la administración y por funcionarios y órganos que

---

<sup>116</sup> Nieto, Santiago y Medina Pérez Jamile, “Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. pp. 60-61.

forman parte de la misma, se implementan mecanismos de autorregulación creados por la administración para disciplinar a su personal, mejorar su rendimiento, asegurar la coordinación de las operaciones, etc., por lo que cuando se detecten infracciones a la ley, los responsables se harán acreedores a las medidas coercitivas y sanciones que la misma establece”.

Consideramos que evidentemente el control interno conmina al servidor público a actuar apegado a derecho y a los principios de la función pública, sin embargo, si se incurre en alguna infracción contenida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o en algún supuesto de los señalados en el artículo 70-A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, es indudable que se accionará el procedimiento disciplinario que inminentemente concluirá en alguna sanción de las contenidas en el artículo 13 de la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3.4. Jurisdiccional.**

Una figura más de control es la que nos reseña Daniel Márquez Gómez<sup>117</sup>, al señalar “el control jurisdiccional como aquel que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder Judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración”. En nuestro sistema jurídico mexicano es competencia de los Tribunales, tanto federales como locales. También puede considerarse como control de legalidad, toda vez que en una controversia de imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de revisión jurisdiccional.

---

<sup>117</sup> Márquez Gómez Daniel, *op cit.* p. 30.

### 3.5. El control administrativo de los actos administrativos.

Daniel Márquez Gómez<sup>118</sup>, continua señalando que la Administración Pública genera una serie de actos que tienen estrecha similitud con los actos jurisdiccionales, pues a través de ellos aplica el derecho a un caso concreto, cita que aquí participan dos actores privilegiados: los particulares y los servidores públicos cuando los órganos de control interno ejercen sus funciones materialmente jurisdiccionales. A los particulares les corresponde intervenir en las inconformidades y aclaraciones, mientras que a los servidores públicos son parte del procedimiento disciplinario.

Resalta este autor que se debe entender por potestad disciplinaria la obligación de los servidores públicos de ajustarse a la ley en el ejercicio de su actividad y que la administración pública solo es el operador del sistema por mandato legal, en ese sentido, cita a Ignacio Burgoa con la finalidad de definir al servidor público ya que este autor refiere que el funcionario público debe considerarse servidor público toda vez que está ligado a los gobernados mediante dos nexos jurídicos: el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio. La primera clase de actos están sujetos a los principios de legalidad *lato sensu y estrictu sensu*. Los segundos al de responsabilidad. Y estima que la responsabilidad administrativa es la situación que se origina cuando el funcionario público no cumple con sus obligaciones legales. Es decir, que todos los que ejerzan un empleo, cargo o comisión en la administración pública deben estar sujetos al principio de responsabilidad.

En ese sentido, los órganos internos de control, a la par de la función administrativa de fiscalización y control desarrollan una actividad que puede ser considerada materialmente jurisdiccional, la cual contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pues de conformidad con su artículo 2 constriñe a responsabilidad de los servidores públicos.

---

<sup>118</sup> *ibidem*. pp. 118-120

Por ello, regula las conductas que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar los principios siguientes y que al efecto Miguel Alejandro López Olvera<sup>119</sup> define en su libro de “La responsabilidad Administrativa de los servidores públicos en México” y que a la letra dicen:

- a) legalidad, donde las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.
- b) honradez, se entiende como un actuar recto, sin desvío alguno, es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución.
- c) lealtad, que se refiere al cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor, hombría de bien;
- d) imparcialidad, en donde el servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna; y
- e) eficiencia en el servicio público, se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a su disposición.

Cuando por alguna inobservancia por parte del servidor público en términos del artículo 10 del ordenamiento señalado inicia el proceso disciplinario mediante la queja o denuncia, desahogándose en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de este mismo ordenamiento.

Para Alberto Gándara Ruíz Esparza<sup>120</sup>, en su libro de “Responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, describe el procedimiento de la siguiente manera: “se cita al presunto responsable a la audiencia de ley, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que puede ser causa de responsabilidad administrativa”.

---

<sup>119</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, “*La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*”, 1ª edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013. pp. 102-103.

<sup>120</sup> Gándara Ruíz Esparza, Alberto, “*Responsabilidades de los Servidores Públicos*” 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007. pp.13-14.

Asimismo, continua señalando que las notificaciones mencionadas deben contener todos los datos que identifiquen el momento en que deberá comparecer, es decir, el lugar, día, hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará esta, los actos y omisiones que se le imputen y el derecho a ser asistido por un defensor.

En caso de que no comparezca el servidor público tras haberse efectuado debidamente la notificación, se le tendrán por ciertos los actos y omisiones que le imputan.

La notificación del citatorio se practicará de manera personal al presunto responsable y entre la fecha de la misma y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Concluida la audiencia, se le concede al servidor público presunto responsable un plazo de cinco días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la autoridad disciplinaria resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Dicha resolución, será notificada para el efecto de su ejecución al jefe inmediato al titular de la dependencia o entidad según corresponda, en un plazo no mayor a diez días hábiles, pudiendo la autoridad disciplinaria ampliar el plazo hasta cuarenta y cinco días hábiles cuando exista causa justificada.

Cabe resaltar que la autoridad disciplinaria podrá durante la sustanciación del procedimiento disciplinario, practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad, del servidor público, así como requerir a este y a las dependencias o entidades involucradas información y documentación relacionada

con los hechos imputados, estando obligada estas a proporcionarlas de forma oportuna.

Finalmente si las autoridades encontraran que cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos de información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

Asimismo, las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos responsables son las contenidas en el artículo 13 de la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con observancia de las reglas contenidas en el artículo 16 de ese mismo ordenamiento.

Ahora bien, como cualquier procedimiento administrativo las resoluciones dictadas en este caso por la contraloría interna que corresponda, proceden los medios de impugnación, como lo es el recurso de revocación contenido en el artículo 26 de la ley que nos ocupa y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.5.1. Medios de impugnación para el particular.**

La función administrativa, atiende sobre el cumplimiento de la voluntad del legislador contenido en la ley, en este sentido, dicho cumplimiento se ve materializado mediante los actos administrativos, los cuales de conformidad con el artículo 16 Constitucional contiene el derecho a la legalidad con la que deben estar investidos tales actos y del precepto señalado desprendemos el derecho a la legalidad conformado por el derecho a la forma, el derecho a la competencia, el derecho a la fundamentación jurídica, el derecho a la motivación y el derecho al procedimiento.

Ante la ausencia de la legalidad y constitucionalidad en los actos se prevén controles dentro de nuestro sistema jurídico mexicano y contempla

fundamentalmente tres medios de impugnación al alcance del particular y resultan ser el recurso de revisión, el juicio de nulidad y el juicio de amparo, los cuales buscan otorgar seguridad, protección y defensa a los gobernados contra los actos del Estado.

Por su parte, Alberto Sánchez Pichardo<sup>121</sup> señala que el primer medio de impugnación citado resulta ser revisado por el propio poder ejecutivo de manera oficiosa; de manera contenciosa en el juicio de nulidad, mientras que el juicio de amparo resulta ser el medio de control constitucional de los actos administrativos por parte del poder judicial.

Cabe mencionar que existe otra opción de control al alcance del particular y no necesariamente para demostrar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que le afecte a su interés jurídico y es precisamente el procedimiento disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos, el cual consistirá en demostrar que el servidor público que emitió el acto dejó de observar los principios esenciales del empleo, cargo o comisión a que está obligado, en los términos revistos por el ordenamiento citado, y que ya hemos revisado. Aquí la resolución podría o no concluir con una sanción a la persona que ocupa el cargo investido de las atribuciones que por ley debe ejercer.

Ahora bien, retomando al recurso de revisión resulta ser el primer medio de impugnación al alcance del particular el cual se interpone ante la misma autoridad que lo emitió con la finalidad de que sea el superior jerárquico quien estudie de nueva cuenta los elementos que llevaron a la emisora a dictarlo en el sentido que lo hizo, tomando en consideración los agravios expresados por el particular en su escrito, pudiendo revocar, modificar o confirmar el acto que se recurrió.

Si la resolución determinada al recurso de revisión no satisface las pretensiones del ciudadano podrá impugnar la legalidad del acto administrativo o bien de las actuaciones realizadas dentro del procedimiento ante el Tribunal Federal de

---

<sup>121</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *op cit.* pp. 65-68.

Justicia Fiscal y Administrativa, es decir ejerce la justicia jurisdiccional donde una autoridad superior deberá conocer y resolver sobre la validez o nulidad de dicho acto, mediante el juicio contencioso administrativo de anulación federal en los términos previstos por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente el juicio de amparo como es sabido es el medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Este al igual que el juicio de nulidad es un juicio autónomo que tiene como finalidad el control de Constitucionalidad de los actos administrativos y de actos autoritarios.

Una vez precisados los medios de control a la legalidad de los actos administrativos al alcance de los particulares, incluyendo el procedimiento disciplinario que estudiamos en este capítulo, es conveniente citar la relación de ambos, pues los primeros buscaran la legalidad del acto y el segundo la legalidad de la función administrativa, es decir del actuar del servidor público responsable de la emisión de dicho acto.

En efecto, son procedimientos diversos e independientes, sin embargo en un mismo acto administrativo calificado de ilegal, puede resultar una afectación al particular en su patrimonio o derecho, donde por una parte hará valer mediante los medios de impugnación ordinarios la ilegalidad del acto administrativo que le afecta, pero también, podrá hacer valer el medio de control disciplinario en contra del servidor público responsable de la emisión de dicho acto, por no observar lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores y con su actuación repetitiva, negligente o arbitraria continuar afectando no solo el interés jurídico de la persona que promueva sino en una secuela infinita, afectar a un sinnúmero de particulares en lo individual, sin que exista precedente alguno que frene y conmine a los servidores públicos a la realización de sus funciones con estricto apego a la ley, generando no solo afectaciones a los ciudadanos, sino al erario público por ejercitar la actividad

administrativa sin cumplir el objetivo de la misma que es vigilar el cumplimiento de la ley en el ámbito de sus atribuciones y facultades.

Pretendemos dejar esta idea en este punto y madurarla a lo largo de los capítulos siguientes, para continuar con un tema que derivado de las omisiones o excesos que efectúa la autoridad administrativa al momento de emitir sus actos, provocan causales de nulidad absoluta o para efectos, mismas que están contenidas en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y que dan como resultados agravios a la garantía de legalidad.

### **3.6. Causales de nulidad.**

En efecto, las causales de nulidad del acto administrativo están contenidas en el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en sus V fracciones, y representan parámetros para la autoridad jurisdiccional al momento de resolver entre una nulidad lisa y llana y una para efectos.

Por su parte Emilio Margáin Manautou<sup>122</sup> refiere que inicialmente eran cuatro las causales por las que se podía reclamar la anulación de una resolución y son las siguientes:

- a) Incompetencia del órgano administrativo que produjo el caso.
- b) Observancia de las formas o procedimientos señalados por la norma administrativa para la emanación del acto
- c) Violación de la ley
- d) Producción del acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que lo autoriza (o sea el vicio especialmente conocido como desviación de poder).

De lo expuesto en por el autor citado hace falta la V causal que la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala y es:

---

<sup>122</sup> Margáin Manautou, Emilio, "*De lo Contencioso Administrativo de anulación o legitimidad*" 8ª edición., México. Editorial Porrúa. 1999. pp. 9.

En su fracción V, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Así entonces continuamos analizando el artículo 51 en lo relativo a que de actualizarse las fracciones II y III, se considera que no afectan las defensas del particular entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitadas.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

De lo anteriormente expuesto, podemos apuntar que las causales citadas responden a omisiones que trascienden a las defensas del particular y por ende también al sentido de la resolución, por tanto, las fracciones citadas nos darán materia para ampliar nuestro estudio y conocer a detalle cada una de ellas.

### **3.6.1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.**

La falta de competencia a que se hace referencia versa sobre materia, grado y territorio, es decir que la autoridad que emitió la resolución carezca de atribuciones asentadas en la ley, para que pudiera resolver el procedimiento administrativo máxime aplicar alguna sanción que afecte a particulares.

Por ello Emilio Margain Manautou<sup>123</sup> refiere también que esta ilegalidad comprende tres actos de incompetencia, el primero es la invasión de funciones de orden jerárquico, es el más frecuente de observarse y se presenta cuando el acto es emitido por quien no tiene atribuida la facultad que está ejerciendo, asimismo cita diversos ejemplos de esta causal:

1. Es cuando siendo competente omite consignar en su acto las disposiciones legales que le otorgan competencia, pues puede acontecer que su actuación no se adecuó exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que se halle en contradicción con la ley secundaria y con la ley fundamental
2. Otro problema de competencia es el relativo a los acuerdos delegatorios de facultades que hacen los titulares de las dependencias y que no se publican en el Diario Oficial de la Federación o gacetas locales.
3. O el derivado del funcionario que firma por ausencia del que correspondía firmar el acto que se recurre, sin embargo esta situación deja en estado de indefensión al particular, pues la parte afectada tiene derecho a conocer el carácter o la representación con que se ostentan las autoridades al emitir el

---

<sup>123</sup> Margain Manautou, Emilio. *op cit.* pp. 14- 20.

acto de molestia y mediante el conocimiento de tales circunstancias objetar de la manera que más convenga a sus intereses tanto el acto como a la persona o a la representación citada.

4. Otra forma de incompetencia que cita este autor es la invasión de funciones *ratione personae* cuando una autoridad administrativa ejerce funciones que corresponden a otra con la que no existe vínculo jerárquico.
5. También se tiene la invasión de funciones *ratione loci* cuando la autoridad actúa fuera del área geográfica que legalmente tiene asignada.
6. Por último está la incompetencia por invasión de *ratione temporis*, que es cuando se presenta cuando se toman decisiones por funcionarios que han dejado de serlo o que deben cesar de inmediato al cargo.

La segunda causal de incompetencia, es que el funcionario que haya ordenado el procedimiento impugnado, se presenta en las siguientes formas:

1. Carencia de las atribuciones que se ejercen, ordenándose el inicio del procedimiento que concluye en una resolución que lesiona intereses de particulares.
2. La existencia de una unidad administrativa al margen de las disposiciones legales, cuyo titular ordena a la unidad administrativa competente para que practique una visita domiciliaria, en este punto también puede haber incompetencia de la autoridad que tramitó el procedimiento del cual deriva la resolución a impugnarse.

Para Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes<sup>124</sup> refiere a la competencia como la habilitación y la idoneidad que la norma confiere a cierta autoridad para desempeñar determinada función, viene a ser una medida de potestad estatal, encontrando dos aspectos que conforman la competencia, la objetiva y la subjetiva.

---

<sup>124</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel, "La nulidad de los actos administrativos" 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007. pp. 232.

La connotación que se ha dado a la competencia objetiva como el conjunto de facultades atribuidas en abstracto a un ente específico y las subjetivas es la voluntad de la persona titular del órgano.

Señala que la competencia de una autoridad, requiere de una existencia. Pero además, si las facultades otorgadas la habilitan para llevar a cabo actos de molestia o privación, la prevención debe estar por lo menos, consignada en una ley o reglamento, en tanto que la delegación de atribuciones puede hacerse mediante acuerdos que se publiquen en los medios de difusión pertinente. Además de que en los actos administrativos deberá fundarse adecuada y suficientemente la información respectiva a la competencia para que el destinatario este cierto de la legalidad de la actuación.

Los autores mencionados también citan una clasificación o medición de la competencia<sup>125</sup>, por materia, territorio, grado y tiempo.

- Materia. Es la distribución que hace el ordenamiento de los variados negocios administrativos entre las dependencias de la Administración Pública.
- Territorio. Vincula a los órganos con diferentes circunscripciones es decir, federales, estatales y municipales.
- Grado. Atiende al nivel jerárquico que ocupa los órganos dentro de la administración. Se le conoce también como competencia vertical.
- Tiempo. Versa sobre periodos o límites temporales que se asignan al ejercicio de ciertas facultades, nombramientos o ciertos procesos como los de desincorporación o liquidación.

De lo expuesto podemos concluir que la competencia es un elemento formal de validez requerido por ley y que no es posible subsanar, sustituir o suplir si dicha competencia no está debidamente contenida en el ordenamiento aplicable, además representa una causal de nulidad que por oficio la autoridad Jurisdiccional

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp. 237.

revisa independientemente de que el particular la haga valer en su capítulo de agravios de su escrito de demanda, atendiendo específicamente a la protección de la garantía de legalidad que se protege.

**3.6.2. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.**

Considera Emilio Margain Manautou<sup>126</sup> que esta causa de ilegalidad es frecuente y el efecto que produciría es que se emita otra resolución en la que se satisfagan las formalidades exigidas por el artículo 16 Constitucional, así entonces cita a manera enunciativa las violaciones:

- a) Entrega de una resolución sin firma. Aquí la autoridad emisora dejó de observar el contenido del 16 Constitucional, por haberse hecho entrega de un documento oficial.
- b) Entrega de una copia fotostática o al carbón de la resolución que contiene no la firma autógrafa del funcionario que la emite sino el facsímil de la misma.
- c) Omisión de examinar las pruebas aportadas por el particular en la fase oficiosa lo que da origen a que se impugne la resolución alegando que es ilegal al no haber tomado en cuenta dichas pruebas

La falta de forma escrita, como lo es la falta de firma autógrafa en una resolución, aun y cuando exista una firma facsímil, constituye violación al artículo 16 Constitucional, comenta al respecto José Roldan Xopa<sup>127</sup> que existe la necesidad de que las resoluciones ostenten la firma del funcionario que las emitió, pues sólo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra, puede establecerse la autenticidad de la resolución, en consecuencia será en el procedimiento de nulidad donde la autoridad administrativa deberá probar que la firma contenida es auténtica y autógrafa.

---

<sup>126</sup> Margain Manautou, Emilio. *op cit.* pp. 29-32.

<sup>127</sup> Roldan Xopa, José, *op cit.* pp. 360.

En cuanto a la falta de fundamentación y motivación como vicios se encuentran la omisión de fundamentación, insuficiencia de la misma, es decir la falta de preceptos que funden la totalidad del acto de manera suficiente y la indebida fundamentación, es decir que se citan preceptos que no son los adecuados para fundar el acto.

En cuanto a la motivación apunta este autor que, puede existir una omisión de la motivación cuando no se expresan los argumentos que justifiquen el acto, una insuficiente motivación cuando faltan razones que permitan al afectado conocer los criterios de la decisión y la indebida motivación que es cuando existe incongruencias entre los argumentos justificatorios y la decisión de manera que no se identifique la *ratio decidendi*. También puede aplicar en la apreciación o valoración de los hechos o en la aplicación o interpretación de los fundamentos.

En este punto se concluye que un acto que carece de la debida fundamentación y motivación requerida de conformidad a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, constituye un agravio a la garantía de legalidad, en virtud de que, de manera ilegal el acto administrativo, se emitió sin la debida causa y encuadramiento a la hipótesis normativa con el hecho motivo de la infracción dejando en estado de indefensión al particular, sin embargo, este agravio identificado por el legislador como una causal de nulidad para el momento en que las salas del Tribunal resuelvan no demoren más en el estudio del resto de los agravios, pues esta causal por si sola podrá determinar la nulidad del acto de molestia.

### **3.6.3. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.**

Al respecto de esta causal comprendida en la fracción III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Emilio Margain

Manautou<sup>128</sup>, alude dos tipos de violaciones que encuadran en la causal en estudio y cita:

1. Al procedimiento administrativo de notificación. Toda vez que se prevé que las notificaciones debe realizarse de manera personal, por correo certificado o correo ordinario, por telegrama, por estrados o por edictos.

Aquí las notificaciones están realizadas por autoridades fiscales de conformidad en lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; sin embargo, sitúa tal violación atendiendo a la autoridad que comete la deficiencia en la notificación, es decir, la autoridad que emitió el acto y procede a notificarla ella misma o por quien tiene a su cargo realizar las notificaciones de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que al omitir cerciorarse que la persona con quien se entiende la diligencia de notificación esté o no autorizada para ello o en el caso de personas morales que estén autorizadas para recibir toda clase de notificaciones es decir que sea el representante legal.

Ahora bien, lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 134, respecto a las notificaciones establece que se harán de forma personal, por correo certificado con acuse de recibo hechos que debe emplearse en tratándose de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

La notificación personal dirigida a las autoridades podrá realizarse en las oficinas de esta, las que se realicen al particular deberán hacerse en el domicilio o en el lugar que este haya señalado para oír y recibir notificaciones al iniciarse la instancia. Sin embargo de conformidad con el artículo 136 del Código Fiscal de la Federación la notificación será válida aún y cuando no se efectuó en el domicilio siempre y cuando se realice con quien deba entenderse la misma.

Continuando con la notificación personal en caso de no encontrarse el interesado, la autoridad deberá dejar citatorio que señale quien debe estar presente al día siguiente el día y a hora de la cita.

---

<sup>128</sup> Margain, Manautou, Emilio. *op cit.* pp. 37

Para el caso de notificaciones fuera del horario hábil, el artículo 12 del ordenamiento citado autoriza a habilitar días y horas inhábiles con la debida notificación y por escrito de tal hecho.

Ahora bien por lo que respecta a la notificación por correo ordinario o telegrama, se deberá recabar en un documento la firma de recepción del destinatario o del representante legal y entregar ese documento al remitente, de lo contrario se estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano.

Por su parte las notificaciones realizadas mediante estrados son aquellas que se fijan durante quince días el documento que se pretendía notificar en un sitio abierto al público dejando la autoridad constancia de ello en el expediente respectivo, teniendo como fecha de notificación la del décimo sexto día a aquel en se haya fijado el documento, de conformidad con el artículo 139 del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente los edictos otra forma de notificación contenida en el artículo 140 del Código Fiscal de la Federación, donde la notificación se realizará por publicaciones consecutivas durante tres días en el Diario Oficial de la Federación y en un diario de mayor circulación en la república, el cual deberá contener un resumen de los actos que se notifican teniendo como fecha de notificación la de la última notificación y durante quince días en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general.

2. Al procedimiento administrativo de ejecución. Emilio Margáin Manautou<sup>129</sup> apunta que este vicio de ilegalidad se presenta cuando procede la autoridad exactora aplicar el procedimiento económico coactivo, exigiéndose el crédito de pagos fiscales, sin haber notificado previamente la resolución que los determine y que se cita en el acto del requerimiento; o bien cuando en el embargo de bienes sin existir resolución determinando el importe de

---

<sup>129</sup> Margáin Manautou, Emilio. *op cit.* pp. 46.

los créditos que se aseguran, entre otros tantos ejemplos que puedan exponerse, sin embargo el medio de impugnación que procede ante estos procedimientos considerados ilegales es el juicio de nulidad el recurso de oposición al procedimiento administrativo.

Asimismo, ante la violación al procedimiento administrativo de ejecución puede agotarse el recurso administrativo de revocación o acudir como ya se dijo al juicio de nulidad, pudiendo promover el incidente de suspensión de ejecución cuando se encuentre en trámite el juicio de nulidad.

Es de concluir que la notificación, resulta ser un elemento de eficacia para el acto administrativo, las cuales independientemente de que deban haberse realizado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tema ya analizado en la parte conducente al acto administrativo en el presente trabajo de investigación,.

Ahora bien el autor citado al referir a la notificación en razón de lo que señala el Código Fiscal de la Federación, es para abordar la segunda parte del artículo 51 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a la circunstanciación que deben contener las notificaciones y que la ley Federal de Procedimiento Administrativo remite de una manera general y no tan específica como lo hace el código referido.

#### **3.6.4. Falta de fundamentación y motivación del acto.**

Lo analizado en el presente capítulo tiene relación estrecha con lo dispuesto en el artículo 51, Fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra dice que es causa de ilegalidad si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

Al respecto comenta Emilio Margáin Manautou<sup>130</sup>, este vicio podría ser el único detonante para que la declaratoria de nulidad lisa y llana del acto impugnado, pues donde se revisa el fondo del asunto.

Por el contrario Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes<sup>131</sup>, refieren que “existen violaciones formales pero que no ven el fondo y que son consideradas como tales a las infracciones relacionadas sólo con normas de fondo, adjetivas o procedimentales que rigen la resolución y que no son aplicadas o bien resultan mal aplicadas, por lo que la Suprema Corte de Justicia ha considerado que, al existir plenamente los elementos para la decisión y tratarse de facultades regladas no sería el caso de devolver o reenviar el asunto a la autoridad administrativa sino que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe sustituirse en el acto de valoración y decisión y dictar la resolución correspondiente”.

Así entonces, continúan señalando los autores referidos que “deben considerarse como fondo, la irregular aplicación de disposiciones adjetivas cuando sea conducente a determinar la relevancia interpretación de normas sustantivas y trascienda en una indebida aplicación de la norma de fondo, o a una conclusión contraria a lo que prescriben las normas sustantivas”.

Apuntan que en México, la regla general es la motivación expresa de los actos, atento a lo dispuesto en los artículos 16 Constitucional, 3 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que la obligación de sus manifestaciones está debidamente expresada en dichos preceptos.

Comentan que de admitirse que la motivación es un requisito de forma además de un presupuesto determinante de control de la causa del acto en relación con la satisfacción de un interés público concreto, es preciso evaluar el nivel de sus deficiencias –forma o contenido- para colegir la modalidad del vicio y determinar el alcance de la ineficacia que corresponda.

---

<sup>130</sup> Margáin Manautou, Emilio, *op.cit.* pp. 47.

<sup>131</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Pérez Gabriel, “*La nulidad de los Actos Administrativos*”, pp. 255.

Finalmente señalan que para tener por cumplida cabalmente la doble función de la motivación, como base de la seguridad jurídica y como control administrativo, es importante valorar los niveles y grados de motivación –omitida, incongruente, insuficiente o indebida- por tanto no basta la simple exteriorización del silogismo estructurado de los motivos o circunstancias concretas del caso, el supuesto de la norma y su conclusión, sino que es necesario agregar la justificación objetiva del acto en cuanto a la debida interpretación del derecho y cualificación de los hechos, además de acreditar que es la solución idónea para la satisfacción del interés público que pretende atender el acto.

De lo anterior, consideramos prudente retomar un esquema donde refieren diversos status de la motivación.

- Motivación omitida. No se reconoce la aplicación del sistema jurídico (aspectos reglados) o de criterios racionales (Aspecto discrecional).
- Motivación incongruente. Entre los argumentos justificatorios y la decisión de manera que no se puede identificar la *ratio decidendi*. Un argumento *non sequitur*.
- Motivación insuficiente. Faltan razones que permitan conocer los criterios fundamentales de la decisión. Argumento pro forma. Lógica y jurídicamente debe existir suficiente motivación. Elemento diferenciador entre discrecionalidad y arbitrariedad, debe explicar el procedimiento decisorio, *inter decisio*.
- Motivación indebida. Apreciación o valoración de los hechos. Aplicación o interpretación de fundamentos. Subsunción o ponderación.

Al respecto consideramos necesario citar la tesis XXI. 1o. 90 K, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Septiembre de 1994, página 334, que a la letra dice:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.** Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo

estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 62/94. Efrén Valente Sánchez. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.

Amparo directo 35/94. Reynaldo Pineda Pineda. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Sexta Parte, Tesis de Jurisprudencia número 27, pág. 51.

Por otra parte, tenemos la siguiente Tesis Aislada I.6o.A.33 A, Época: Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, página 1350.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Debemos concluir que la motivación consiste en dejar claro la voluntad de la autoridad que emitió el acto para con ello permitir al interesado la defensa de su derecho. Mientras que la fundamentación buscará que el hecho motivo de la infracción se situó adecuadamente en el contexto jurídico de incumplimiento establecido en la ley de la materia.

### **3.6.5. Causal de violación del ejercicio de facultades discrecionales.**

El presente capítulo está relacionado con la última causal de ilegalidad contenida en la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual consiste en el supuesto de cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El concepto de discrecional, Roberto Dromi<sup>132</sup> lo refiere como un modo de actuar referido a la dinámica de los acontecimientos, no puede regularse a priori por las leyes, ni puede reducirse tampoco a esquemas interpretativos intelectuales igualmente apriorístico.

Sigue señalando que todo lo que hace la Administración está sujeto a las reglas y principios del ordenamiento jurídico, incluso cuando actúa en el ejercicio de potestades que se han denominado discrecionales.

Así también refiere que el *cómo* y el *cuándo* son elementos que pueden considerarse parcialmente discrecionales en el ejercicio de las competencias administrativas. El *cómo* es la manera en que ha de originarse la declaración orgánica administrativa y depende de la regulación. Si existe es obvio que el *cómo*

---

<sup>132</sup> Dromi, Roberto, *op cit.* pp.219.

será un elemento reglado, pues la manifestación pública deberá exteriorizarse formalmente por medio de al procedimiento administrativo.

El *cuándo* (oportunidad, conveniencia, mérito, tiempo y ocasión del ejercicio de la competencia) es el elemento más típicamente dejado a la apreciación del administrador y que mejor integra la discrecionalidad. El derecho atribuye tal potestad pública para conseguir día a día la satisfacción concreta de las necesidades públicas.

En ese sentido, comenta Emilio Margáin Manautou<sup>133</sup> que también es “conocida como desvío de poder el cual permite a los jueces el examen mismo de las intenciones de los administradores en la medida en que se hayan podido ser externadas en su acuerdo administrativo; al dictar una resolución dentro de la facultad discrecional si el administrador ha violado el objeto de la ley, si en fin ha vulnerado con su acerbo la moralidad administrativa, por desvío de poder, asimismo señala que la forma de impugnar esta figura es el recurso de inconformidad o bien el de revisión.

Por su parte, Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes<sup>134</sup>, proporciona una definición acerca de la discrecionalidad en la cual señala que no es sinónimo de arbitrariedad o capricho de la autoridad, en razón de que la recta u cabal interpretación axiológica del artículo 16 Constitucional así lo determina, por tanto la diferencia entre lo arbitrario y lo discrecional está marcada, por la motivación, como garantía para la interdicción de la arbitrariedad.

Es por ello que la autoridad debe explicar cuáles son los fines que puede justificar la decisión que adopte o criterios que fundamentan la resolución, al efecto se cita la siguiente Tesis Aislada, número P. LXII/98, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 56.

**FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.** La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente,

---

<sup>133</sup> Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.* pp. 49.

<sup>134</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel. *op cit.* pp. 266.

la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

Contradicción de tesis 2/97. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 29 de junio de 1998. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de agosto en curso, aprobó, con el número LXII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió.

De lo expuesto es posible concluir que lo resuelto por la autoridad administrativa debe estar apegado a lo que le señala expresamente la ley y sólo podrá dictar de manera discrecional cuando nuevamente la ley le conceda directa y categóricamente ejercer esas atribuciones.

Es por ello que cuando ejercite dichas atribuciones deberá motivar debidamente el sentido de la resolución y fundamentar eficazmente los preceptos que así se lo permitan, con el fin de que al particular no se le deje en estado de indefensión y pueda hacer valer sus defensas.

### **3.7. Casos de ineficacia por parte de los controles internos.**

Consideramos que los procedimientos administrativos instruidos por los órganos de control interno deben cumplir con la fundamentación y motivación, para que se cumpla con la garantía de legalidad y seguridad jurídica y por ende la garantía de audiencia para el servidor público al que se le inició el procedimiento, estos tienen como finalidad preservar y garantizar la eficiente actuación del servidor público y la obligación del Estado de vigilar el correcto desempeño.

Al respecto, Alberto Gándara Ruíz Esparza<sup>135</sup> señala que “el procedimiento de responsabilidades debe ir encaminado a determinar con la debida objetividad y por supuesto con elementos fundados y motivados, si el servidor público cumplió o no

---

<sup>135</sup> Ruíz Esparza, Alberto Gándara, “*El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México*”, 1ª Edición. México, Editorial Impergráfica, S. A. de C.V., 2005, pp. 23-24.

con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por este es merecedora de una sanción administrativa o no”.

Es de resaltar que aun y cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé en su artículo 8 fracción XVIII, el denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables, en ese sentido, a pesar de esta obligatoriedad para el servidor público, difícilmente al interior de las propias instituciones se inicia un procedimiento disciplinario, que verse sobre malas actuaciones realizadas a lo largo del procedimiento administrativo en la emisión de un acto de autoridad.

Consideramos que lo anterior tiene que ver con el hecho de que las instituciones difícilmente reconocerán revocar su propio acto aun y cuando este se encuentre viciado de nulidad, y como prueba tenemos que los recursos de revisión que son interpuestos en su gran mayoría corresponden a resoluciones confirmadas en el mismo sentido de las resoluciones administrativas, generando con ello costos económicos tanto para el particular que se inconforma, como para autoridades jurisdiccionales y si a la par se ejerció la inconformidad ante el órgano interno de control, estamos frente a una accionante por diversos medios que representan costos al erario público y que se quedan sin sanción, porque ninguna autoridad denunció el deficiente actuar del que emitió el acto.

Aunado a lo anterior, consideramos prudente apuntar que también tiene mucho que ver que en la falta de denuncia represente intereses políticos y que por ello no prospere o simplemente se quede sin elementos el posible procedimiento que se le inicie.

Otra particularidad que pudiéramos observar es que en el ejercicio de la denuncia ante el órgano interno de control, se considere el que la actuación del servidor público no encuadre en ningún tipo penal y que la cuantía de la multa impuesta

como sanción sea menor y que signifique de innecesario o irrelevante denunciar tal hecho.

Hemos analizado las diversas omisiones que puede contener un acto administrativo y en base a ello el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare una nulidad lisa y llana o bien un nulidad para efectos, pero que pasa cuando las autoridades administrativas cometen de manera recurrente las omisiones contenidas en el artículo 3, 35, 36, 39 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo o alguna de las contenidas en el artículo 8 de la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Efectivamente una secuencia de frecuentes actos emitidos al margen de la legalidad, no pueden quedar como una práctica común y natural en los archivos institucionales, pues existe una doble afectación, es decir, por una parte afectación al particular al generarle un acto de molestia del cual este por sus propios medios deberá impugnarlo por la vía que considere idónea, además de erogar un gasto económico para la defensa y representación de sus intereses.

Por otra parte, la autoridad administrativa al momento de generar de oficio o a petición de parte el inicio del procedimiento y en consecuencia la emisión de la resolución administrativa fuera del marco legal, conduce a una afectación del erario público, pues eroga de manera ociosa los recursos administrativos con lo que cuenta, es decir, recurso humano y material, por no observar celosamente las formalidades y requisitos tanto del acto mismo como de las etapas de su procedimiento.

Este segundo supuesto es el que nos interesa resaltar, la inobservancia de la ley por parte de la autoridad administrativa queda sin sanción alguna, desde una infundada emisión de una orden de verificación, un indebido emplazamiento, una notificación mal realizada, una indebida fundamentación y motivación, un exceso en las facultades discrecionales, una sanción excesiva o inconstitucional que conlleva a una declaratoria de nulidad en el caso de haberse recurrido en juicio de

nulidad, pues de haberse recurrido en recurso de revisión, regularmente son confirmadas en el mismo sentido las resoluciones recurridas.

Consideramos que la falta de procedimientos que pudieran iniciarse por las causas contenidas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo relacionadas con el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en las contralorías internas, en la práctica no se realizan o de iniciarse por la falta de elementos no se determinan las responsabilidades y sanciones correspondientes.

Cada año el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, alberga un sin número de demandas interpuestas por particulares que asumen de ilegal el acto de molestia emitido por autoridades administrativas, aunado a que los departamentos contenciosos en las instituciones del Ejecutivo Federal están plagados de demandas por contestar y defender actos o procedimientos emitidos al margen de la legalidad y a sabiendas de tal ilegalidad no los declaran como tal de manera oficiosa, si no por el contrario aún son defendidos ante la autoridad jurisdiccional.

Este hecho, cae sin duda en afectaciones que quedan impunes para todas aquellas autoridades de carácter administrativo que emiten sus actos sin las debidas observancias de ley, caso contrario si estas actuaciones trajeran aparejada el inicio de un procedimiento disciplinario ejemplar, las instituciones cuidarían en extremo la legalidad de sus actos.

Por su parte, Mario Ismael Amaya Barón<sup>136</sup> comenta que” la situación jurídica del gobernado frente a la administración, debe determinar qué tipo de interés tiene el agraviado para intentar los medios de defensa que el orden jurídico establezca en su favor, distinguiendo entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple; respecto al primero se dice que el particular puede solicitar la anulación del acto y la indemnización por los daños y perjuicios causados; por el segundo, se podría solicitar la anulación del acto ilegal pero no de la indemnización, y por la tercera,

---

<sup>136</sup> Anaya Barón, Mario Ismael, “*El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, 1ª edición, México, UNAM, Editorial Ángel Editor. 2004. pp. 58-59.

sólo se autoriza a presentar quejas o denuncias contra los actos o actuaciones ilegítimas”.

De lo expuesto es de resaltar que la denuncia que el particular realice ante un órgano de control interno no lo hace parte en el procedimiento disciplinario, sin embargo en los términos que el autor cita en el párrafo anterior, independiente a indemnizaciones o no, una vez que se resuelva el mismo, éste podría solicitar bajo los términos de la sanción la anulación del acto emitido y que sirvió como antecedente para ese procedimiento, sin embargo, no es así de automático, pues podrá solicitar la revocación del acto ante la autoridad que lo emitió pero la nulidad solo es declarada ante las autoridades jurisdiccionales podrá impugnarse.

Máxime que dentro de las atribuciones y competencia de los órganos de control no está resolver sobre la legalidad del acto en sí mismo ni mucho menos su constitucionalidad, pues lo que valorará, será únicamente el actuar del servidor público en base a los principios que lo rigen y de ser sancionado será sobre el cargo que desempeña o su patrimonio, tal como lo observaremos en el subcapítulo final de este trabajo de investigación referido a las infracciones y sanciones.

#### **4. Propuesta de mejora en la actuación administrativa para una eficaz protección a la garantía de legalidad en los particulares.**

Las instituciones gubernamentales en nuestro sistema mexicano para llevar a cabo su actuación se sirve de servidores públicos, es decir, de personas físicas las cuales deben estar investidas con las atribuciones que la ley les confiera, estos realizan funciones institucionales en beneficio de los ciudadanos o de los gobernados.

Esta definición deviene del punto en donde el servidor ya cuenta con una serie de habilidades y cualidades en las que únicamente pone en práctica en el cargo que desempeña, los elementos que lo definieron como un candidato óptimo para desarrollarlas.

Así entonces, la actuación administrativa abordada por la doctrina como función administrativa y que al efecto podemos citar a Gabino Fraga<sup>137</sup> dice que es la que” el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.

Sin embargo, aún con la legalidad que deben observar los servidores públicos en la actuación administrativa, como ya hemos venido viendo, existen omisiones o excesos que en la práctica da como resultado actos ilegales y posibles consecuencias negativas al particular a quien va dirigido el acto administrativo generado.

Por ello, consideramos que la emisión de un acto o un procedimiento viciado de nulidad, generó erogaciones tanto para la entidad que lo emitió como para el particular que impugna por cualquiera de los medios a su alcance dicho acto.

En ese sentido, el accionar a todo el recurso humano para la emisión de un acto viciado de origen o que se afecte durante el procedimiento administrativo, constituye una ociosidad administrativa con gastos a cargo de las instituciones y

---

<sup>137</sup> Fraga, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, 47ª edición,, México, Editorial Porrúa, 2009. pp.62.

que al final del mismo por la ilegalidad de dicho acto al impugnarse se anulará y lo hará inexistente; y donde quedó cada trabajo realizado por cada uno del personal que coadyuva en la creación de un solo acto administrativo y si estos se producen en masa con la misma deficiencia, entonces habría que valorar la eficacia de la actuación administrativa y por ende la del servidor público responsable que propicie una nulidad en el acto y máxime que este se quede sin la sanción que corresponda por la inobservancia de la ley y sus obligaciones como servidor público.

Al efecto, en el presente trabajo de investigación hemos expuesto todo lo relacionado con el acto administrativo, su creación, los medios por los cuales se impugna su ilegalidad, un esbozo de las responsabilidades de los servidores públicos y sus sanciones, todo expresamente contenido en las leyes de la materia, sin embargo, el planteamiento principal que pretendemos exponer para erradicar que se siga violentando la garantía de legalidad, es precisamente resaltar los elementos vigentes con los cuales cuentan las instituciones y que por alguna razón son efectivos como se pretendió cuando se crearon, o por no corresponder de forma obligada a ciertas instituciones, no los aplican.

De los elementos referidos en el párrafo anterior, podríamos citar a los que contempla la Ley de Servicios Profesional de Carrera y de manera enunciativa más no limitativa los siguientes:

- Que el servidor público de ingreso, de permanencia o promoción, cubra en todo momento con el perfil académico, laboral y gerencial requerido en el puesto.
- Que el mérito, sea el único motor que garantice al servidor de carrera el reconocimiento a ser el mejor candidato para ocupar un cargo en las aras de la eficiente administración gubernamental.

De lo anterior es de resaltar que mediante la capacitación, la evaluación y la certificación, periódica que realice a los servidores públicos, dará pauta a un servicio público de calidad y eficiencia en el cual podrá reflejar menores costos

para el Gobierno Federal en su actuación administrativa, tal y como lo analizaremos en los subcapítulos siguientes.

#### **4.1. Costo económico y humano a cargo de la administración pública derivados de omisiones o excesos en sus actos administrativos.**

Definitivamente las instituciones gubernamentales no han puesto en cifras reales el costo que genera a cada una de ellas el generar actos nulos y estos defenderlos posteriormente ante la autoridad Jurisdiccional para que esta autoridad confirme la ilegalidad del mismo.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que dichos indicadores e informes anuales que son realizados para medir la efectividad de las actividades de cada área al interior de las entidades gubernamentales, tales como los indicadores de gestión, los indicadores estratégicos, pues los resultados favorables que pudieran reportar en esas cifras, muchas veces no miden de manera real tal situación, toda vez que muchos números de ellos pueden corresponder en las Sentencias Jurisdiccionales a la declaratoria de validez de un acto aun cuando este se encuentre viciado de nulidad, sin embargo tal declaratoria pudo haber dependido de un sobreseimiento, una falta de interés por parte del demandante, falta de pruebas, etc.

Por ello, esas mediciones que se realizan no pueden ser reales, pues reflejan elementos subjetivos ajenos a la actuación de la administración pública federal. En esa tesitura, este panorama parece haber llamado ya la atención de diversas entidades de la administración y la concientización de las mismas al situar que se ha erogado mucho al emitir actos administrativos nulos y defenderlos en el Tribunal Federal Fiscal todavía aun incrementando el costo de los mismos, sin representar ningún beneficio.

Así entonces, ante tal concientización el Gobierno Federal frente a esta postura, es que se publica el Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las

leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares.

De conformidad a lo señalado en los considerandos del Decreto<sup>138</sup> en cita, se corrobora que se ha detectado que “las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como las Empresas productivas del Estado, suelen agotar todas las instancias jurisdiccionales a pesar de que existan circunstancias técnicas que permitan presuponer con un alto grado de probabilidad que se obtendrá una resolución desfavorable, lo que produce, en ocasiones, una innecesaria prolongación de los juicios, incrementándose los costos tanto para los costos tanto para los ciudadanos, los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública Federal lo que impide cumplir adecuadamente con el objetivo principal de toda administración que es servir a la ciudadanía”.

Asimismo en los considerandos del referido decreto se señala que el Gobierno Federal instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las Empresas productivas del Estado, llevar a cabo un análisis para determinar el riesgo, la viabilidad y la procedencia de conciliar o acordar la resolución de un determinado asunto, lo anterior como medios alternativos de solución de controversias.

Pretende justificar el decreto que “en aquellos casos en que se presenten elementos valorativos objetivos que pronostiquen un resultado adverso en un litigio o controversia y que, a la luz de un análisis del costo-beneficio y de riesgos predecibles, permitan establecer las mejores condiciones para el Estado y, con ello, evitar erogaciones mayores al erario federal, pero sobre todo, con el propósito de alcanzar una justicia expedita que resuelva los conflictos de la administración con la ciudadanía de manera pronta, completa e imparcial”.

---

<sup>138</sup> Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares

Al respecto las estadísticas del Gobierno Federal según el acuerdo en cita, arrojan que existen muchos casos que predicen un resultado adverso a los intereses de administración pública Federal, luego entonces, con la puesta en marcha de los medios alternativos de solución de controversias visualizó el aprovechamiento de los mismos, los cuales prevé el marco jurídico mexicano, en este caso dichos medios de solución resultan ser conciliaciones y la celebración de convenios o acuerdos en términos de las leyes respectivas.

Así entonces para que la conciliación se lleve a cabo y se convenga, requiere de diversos factores previos como lo es la emisión de un dictamen por parte de las unidades administrativas responsables del procedimiento administrativo o jurisdiccional que se esté ventilando.

Dicho dictamen contendrá los antecedentes del procedimiento que se pretende conciliar, un análisis de las posibilidades y riesgos para la Dependencia o Entidad de obtener una sentencia desfavorable; el cálculo a valor presente de costos-beneficios; opinión técnica favorable del área requirente, análisis del proyecto de convenio propuesto; a fecha límite para inicial el procedimiento de medio alternativo de solución y la firma del titular.

Posteriormente el referido dictamen se remite al Órgano interno de control para que este emita opinión al respecto, una vez aprobado dicho procedimiento le es notificado al particular. Y se celebra el convenio respectivo y se elabora una versión pública del mismo.

Definitivamente, el procedimiento planteado por el Decreto de mérito, resulta una buena medida para conseguir el fin primordial del multicitado Decreto que es ahorrar gastos y eficiente de manera rápida y expedita la actuación administrativa.

Consideramos también que a largo plazo pudieran colapsar el flujo de las autorizaciones por parte de los órganos internos de control, toda vez que serán ellos mismo quienes los revisen y otorguen las autorizaciones de los dictámenes para la procedencia del procedimiento de medio alternativo de solución.

Sin embargo, la finalidad de la creación del Decreto cumple con los puntos a revisar menores gastos al erario público mediante una evaluación de los procedimientos y así realizar ahorros que beneficie a todas las partes involucradas.

#### **4.2. Capacitación, evaluación y certificación periódica de los servidores públicos.**

Los servidores públicos a cargo de la emisión de actos administrativos con la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera tiene la operación de siete subsistemas que conforman la estructura de sistema de Servicio Profesional de Carrera, cuya aplicación corresponde a la Secretaria de la Función Pública y entre los cuales se encuentran precisamente la capacitación y certificación de capacidades y la evaluación del desempeño.

Así entonces, la capacitación es concebida por la ley referida como un derecho para los servidores públicos, el cual deben ejercer para el mejor desempeño de sus funciones, y consiste en que los servidores públicos son inducidos, preparados, actualizados y certificados. Si bien es cierto que nuestras Instituciones pocas veces se preocupaban por actualizar a su personal, ahora esto es una obligación para para los órganos y organismos de la administración pública al amparo y observancia de la Ley y un derecho para el servidor público, el proporcionar la capacitar.

El artículo 46 de la Ley de Servicio Profesional de Servidores Público refiere como objetivos de la capacitación los siguientes:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Asimismo el contenido del artículo 47, de ese mismo ordenamiento, refiere el propósito del programa de capacitación y es que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

También contiene la existencia de un programa de actualización, el cual se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en Coordinación con la Secretaría. Es de resaltar que los programas de capacitación estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de la dependencia, a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública y deberán registrarse ante la misma.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que para establecer los programas de capacitación las dependencias deberán tomar en cuenta los planes de estudios y sistemas de calificación, así como un número específico de horas a cubrir y que los mismos sean impartidos por instituciones educativas, de investigación científica o tecnológicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras o personas físicas expertas en la materia, las cuales deberán estar inscritos como tal en la secretaría de la Función Pública.

Cabe hacer mención que en la medida en que se utilicen y apliquen debidamente los recursos destinados a este tipo programas se contribuye a la mejora de la función pública en general beneficiando de manera directa a los particulares, toda vez que al especializar al servidor público en las tareas que tiene encomendadas podrá ofrecer un mejor y eficiente servicio social.

Aunado a lo anterior, al contar el servidor público con especializaciones ya sea al ingresar a la administración pública, o si ya está formando parte de ella que garanticen su permanencia o la promoción para ocupar cargos con mayor responsabilidad cubra en todo momento con el perfil académico, laboral y gerencial en su caso requerido en el puesto.

En la medida que el personal administrativo este mejor preparado el mérito a su desempeño, sea el único motor que garantice al servidor de carrera el reconocimiento a ser el mejor candidato para ocupar un cargo en las áreas de la administración gubernamental lo cual garantizará una menor incidencia de actos administrativos viciados de nulidad y por ende erradicar la constante violación a la garantía de legalidad.

Ahora bien, por lo que respecta a la evaluación, también es una figura contemplada por el Servicio Profesional de Carrera, está enfocada a establecer los mecanismos de medición, valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral; la forma de medir los conocimientos adquiridos, de los cuales depende la permanencia o la promoción de los servidores de carrera así lo establece el artículo 13 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera.

En ese sentido, Alejandro Romero Gudiño<sup>139</sup>, comenta en el libro Innovación Judicial que “Este proceso se realiza a través de indicadores de desempeño que cuantifican la relación de metas programadas y metas alcanzadas, miden el beneficio obtenido y el costo incurrido, verifican la permanencia de habilidades o identifican la aparición de fallas, vigilan el correcto desempeño laboral y sancionan sus probables desviaciones”. Así entonces, con las evaluaciones se busca medir en lo individual al servidor de carrera desde un punto cuantitativo y cualitativo en la eficacia, eficiencia y honestidad, del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

La evaluación, según el artículo 55 de la Ley antes referida, tiene como principales objetivos valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; determinar

---

<sup>139</sup> Romero Gudiño, Alejandro. Innovación Judicial. Profesionalización Rendición de Cuentas y Ética, 1ª Edición, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2007, pp. 13.

para el caso de desempeño destacado, el otorgamiento de estímulos; una vez dictaminada la evaluación, la información recopilada aportará datos para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad de servicio y aspectos financieros y servirá como un instrumento para identificar necesidades de capacitación que requiera la dependencia y podrá identificar los casos de desempeño no satisfactorios para adoptar medidas correctivas.

Ahora bien finalmente para llevar a cabo la evaluación se considera lo dispuesto por el artículo 63 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el sentido de que la valoración del cumplimiento de manera individual de las funciones y metas de cada servidor público, en el puesto que ocupa o que hubiere ocupado de manera provisional, con base en indicadores cuantificables y verificables; cuantitativo de los objetivos establecidos en los instrumentos de gestión del rendimiento, por cada unidad responsable de la dependencia, así como la contribución de cada uno de los servidores públicos, adscritos a ésta; de forma cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público de carrera a la realización de los objetivos de las instituciones.

Así entonces, es de concluir que no sólo la capacitación es indispensable para la profesionalización del servidor público, sino que habrá de evaluar los conocimientos adquiridos mediante la evaluación de sus capacidades y habilidades para estar en posibilidad de calificar el grado de eficiencia, efectividad, honestidad y calidad de servicio, siendo estos, los fines medulares y con los cuales se garantiza que en la emisión de sus actos administrativos no propicien violentar la garantía de legalidad, al observar desde una perspectiva profesional y de servicio lo que estrictamente les marca la ley, sin exceder ni omitir la misma.

Finalmente para concluir este tema, nos referiremos a la certificación la cual es considerada un requisito indispensable para la permanencia del servidor público en el Sistema y en su puesto, estará sometido a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública, por lo menos cada cinco años y éstas deberán acreditar que el

servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo, tal y como lo señala el artículo 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Consideramos que la certificación garantiza que los servidores públicos busquen actualizarse permanentemente, para ser considerados en los procesos de selección y en la autorización de movimientos o trayectorias laterales y quienes no obtengan resultados satisfactorios hasta en su segunda evaluación de capacitación, serán separados de su puesto, del sistema y consecuentemente del registro, tal y como lo define el artículo 59 y 61 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

La certificación, resulta ser una etapa que el servicio de carrera profesional en la administración pública ha adoptado con la finalidad de que se acredite de manera fehaciente la capacitación recibida dentro de las instituciones y que se integre un Registro de Servidores Públicos, en el cual aparezca la trayectoria académica o de especialización con la que cada servidor público cuente.

Con estas herramientas de carácter obligatorio para las Instituciones gubernamentales y con las excepciones que marca el artículo 8 de la Ley citada, es de resaltar que el servidor público en su generalidad al especializar sus conocimientos, evaluarlos y registrarlos, garantiza una aplicación de dichos conocimientos de manera eficaz y eficiente en el ejercicio de sus funciones dando como consecuencia que los actos administrativos que emita estarán apegados a la ley y en caso de que no sea así, sabrán que su actuación conlleva responsabilidades con sanciones por muy mínimas que sean estas.

#### **4.3. Ocupación del cargo del servidor público apegado al Perfil de puestos institucional.**

Es del conocimiento público que las instituciones cuentan a la fecha con servidores públicos que ocupan cargos ajenos a la profesión que el puesto requiere, la finalidad del Servicio Profesional de Carrera se creó para erradicar el

nepotismo con el que las instituciones en administraciones anteriores ocupaban los cargos, sin embargo esto no ha sido del todo erradicado, pues basta con solo ver las plantillas del personal y muchas de ellas difieren del perfil del puesto que se requiere para su ocupación y desempeño.

Dentro de la Profesionalización el ingreso es una etapa, es la entrada de la persona física al servicio público, que mediante un proceso de certificación de capacidades, permite identificar el perfil del aspirante para el desempeño de la función pública a concursar, esas capacidades corresponden al nivel de estudios académicos, trayectoria profesional, conocimientos adquiridos y habilidades gerenciales. En este entendido, la valoración que se hace de las aptitudes del servidor público, aunado con la evaluación lleva al concursante a la incorporación de la función pública, cualquiera que sea el ámbito gubernamental en el que se va a desempeñar.

Para poder concretar el ingreso son necesarios otras fases previas a la determinación de las personas que han reunido los requisitos y es el *Reclutamiento*, el cual se hace a través de las convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema, dependiendo éste de las necesidades institucionales para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado, el objetivo principal es atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Por su parte Uvalle Berrones<sup>140</sup> refiere las cualidades del perfil que debe cubrir el servidor público el cual “debe combinar la formación, disciplinaria, comprensión del entorno, una capacidad de análisis, y una capacidad discursiva para argumentar una destreza metodológica y habilidades demostrables con lo que le permitirá incursionar y comprometerse con los fines institucionales”, es por ello que estas cualidades, son una condición obligada para que los servidores públicos garanticen un óptimo cumplimiento en sus funciones conllevando la responsabilidad y la calidad.

---

<sup>140</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Los desafíos de una Nueva Visión Administrativa”. Retos y Perspectivas, Plaza y Valdez Editores, México, 2000. pp.118.

Así entonces, el obtener perfiles calificados para un puesto o función dentro del Servicio Público, es susceptible de planificarse en un área de dominio profesional, una especialidad o en un puesto, los cuales aportaran un valor agregado en cuanto a experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, compromiso ético, entre otros elementos, que pueden ser evaluados y certificados, y dará como resultado el seleccionar al recurso humano eficaz para el desempeño de sus funciones y como lo asevera el autor Alejandro Romero<sup>141</sup>, esto implicara menores costos a la entidad gubernamental.

Es de resaltar que para que este proceso de perfiles en las estructuras públicas tuviera lugar, fue precisamente aportado por las instituciones en base a la funcionalidad de los puestos y las atribuciones encomendadas en la ley respectiva, asimismo permitió establecer las bases para continuar con la descripción, definición de los perfiles y valuación de puestos.

En esa tesitura, ahora con las exigencias que el Programa de Servicio Profesional de Carrera establece que es necesario capacitaciones continuas, como lo es la definición de perfiles de puestos, por ello la Secretaría de la Función Pública imparte cursos a las Dependencias y órganos desconcentrados relacionados con la construcción de elementos básicos del Catálogo de Puestos para dependencias y órganos.

Es de concluir que la definición de perfiles de puestos y la utilización que hagan las instituciones en la ocupación de los mismos basados en las habilidades y capacidades del personal humano que las ocupará, garantizará un mejor servicio a la ciudadanía a la cual están dirigidas las funciones administrativas de los servidores públicos y por ende traerá a largo plazo beneficios de ahorro para las instituciones garantizando con ello la legalidad de sus actos.

---

<sup>141</sup> Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, pág. 11.

#### **4.4. Infracciones y sanciones administrativas.**

Consideramos que las sanciones administrativas pueden ser el resultado de infracciones cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones en el cargo o puesto que desempeñan.

Por su parte, Sergio Monserrit Ortiz Soltero<sup>142</sup>, considera que la responsabilidad administrativa” es aquella en la que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones previstas en las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” y que la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas ya no las denomina como obligaciones, sino como directrices en el artículo 7.

Asimismo, refiere que “la fracción III del artículo 109 Constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones” y enlista las sanciones siguientes:

- Amonestación privada o pública. Es una corrección disciplinaria en la cual se advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad en tanto que esta se considere como leve.
- Suspensión temporal. El servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña. Existen dos tipos de suspensión, la contenida en la fracción III del artículo 13 y la contenida en la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Destitución del puesto. Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.
- Sanciones económicas. Es la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda pública una cantidad líquida, en su

---

<sup>142</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, “Responsabilidades legales de los servidores públicos”, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004. pp. 126-127.

equivalencia a salarios mínimos calculados en tres tantos por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios causados.

- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno. Es la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo o comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

Una responsabilidad administrativa conlleva necesariamente a una sanción, por ello Mario Ismael Amaya Barón<sup>143</sup>, señala que la palabra sanción tiene propiedades suficientes y necesarias como:

- a) Se trata de un acto coercitivo, cuando el acto de fuerza efectiva o latente.
- b) Tiene por objeto la privación de un bien, por ejemplo la inhabilitación o sanción económica.
- c) Quien lo ejerce lo debe estar autorizando por una norma válida, es decir lo ejerce una autoridad competente para imponer sanciones.
- d) Debe ser la consecuencia de una conducta de algún individuo, es decir es consecuencia de una conducta activa u omisiva, generalmente del sancionado.

Comenta este mismo autor, que en el procedimiento disciplinario de los servidores públicos, la investigación de la autoridad se enfoca en una acreditación parcial a lo que le llama dicho autor “cuerpo de la infracción”, así como una individualización de la sanción administrativa.

Por su parte, Godolfino Humberto Juárez Mejía<sup>144</sup>, en su libro de La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, se refiere a las sanciones únicamente en lo referente a la destitución y la inhabilitación, hace una diferenciación entre ambas figuras, señalando que por destitución debe entenderse “que es del puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora, pero la norma nada dice sobre el tiempo durante el cual el destituido, no podrá volver a ocupar ese cargo” con lo cual deja al libre albedrío al órgano sancionador de señalar de manera abierta ese periodo de tiempo, pudiendo ser esta excesiva.

---

<sup>143</sup> Amaya Barón, Mario Ismael, *op. cit.* pp.134-136.

<sup>144</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto, “*La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*”, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004. pp.110-111.

Por otra parte refiere a la inhabilitación de la siguiente manera: “es para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde un año hasta veinte, se entiende como una privación del derecho de empleo”

En esa tesitura las sanciones por las infracciones cometidas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como a las contenidas en el artículo 70-A del mismo ordenamiento, propician la consecuencia de una responsabilidad para el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario, cuyas sanciones son las contenidas en el artículo 13 de la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que de manera enunciativa se enlistan, pues ya referimos los conceptos de cada una.

Así entonces, las sanciones conforme a la actual ley a que se hace acreedor el servidor público responsable son las siguientes:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 75 ya no contempla la sanción económica.

Ahora es conveniente señalar que la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace una distinción en cuanto a la aplicación de una sanción dentro de un parámetro entre tres meses a un año de inhabilitación, en los supuestos donde no se cause daños o perjuicios, ni exista

beneficio o lucro alguno. De lo contrario, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Contempla también, que para los casos de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Cabe señalar que considera infracciones graves las contenidas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley vigente citada, y que una vez que entre en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas estarán contempladas en el Título Tercero, capítulos I, II, III, IV y V.

Ahora bien, las sanciones contenidas en el artículo 13 del ordenamiento aún vigente, le corresponde al órgano disciplinario considerar para cada sanción los elementos contenidos en el artículo 14 del ordenamiento referido y una vez en vigor la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas los encontraremos en su artículo 76, dichos elementos son:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

La ley que nos ocupa hace referencia a la figura de la reincidencia, para el caso de que al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Finalmente para concluir el estudio de las sanciones, es de mencionar que la imposición de las mismas prescribe a los tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubiesen cesado. Cinco años para aquellas infracciones graves, tal como lo cita el artículo 34 del ordenamiento multicitado, cambiando dichos periodos en tres y siete años de conformidad con el precepto 74 de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De lo expuesto es de concluir, que el marco jurídico que prevé las sanciones para el servidor público no solo están supeditadas a la aún vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues trascienden a la legislación que contemple la infracción o incluso delito que pueda cometer en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, con lo estudiado en este capítulo, el conjunto de elementos como lo es la profesionalización de servidores públicos, la implementación del procedimiento de medios alternativos de solución de controversias y el marco sancionatorio, otorgan plena certeza de que la función pública puede hacer posible que la actuación en la administración pública sea eficiente y expedita; y con ello garantizar la legalidad de sus actos protegiendo así como objetivo primordial la garantía del particular y en un segundo rubro los gastos del Gobierno Federal, para que ya no se eroguen de manera ociosa en la defensa de los actos administrativos con carácter de nulos.

De esta manera el emplear las herramientas con que ya se cuenta, propicia un ahorro inmenso a las instituciones administrativas en cuanto a tiempo, capital humano y dinero que aunque no se sabe exactamente cuánto se eroga, se evitaría ya ni siquiera defender un acto nulo, sino se evitaría la emisión de éste, pues el hecho de que los servidores públicos estén debidamente capacitados, garantiza que apliquen sus conocimientos en estricto apego a lo que la ley les confiere y autoriza.

Erradicando con ese simple hecho, la emisión de actos con riesgo a obtener en sentencia definitiva una resolución desfavorable; una violación a la garantía de legalidad del particular, y; erogaciones innecesarias para el particular, la administración pública y el órgano jurisdiccional que resolverá en esa instancia.

Por ello, este trabajo de investigación contiene lo que la practica personal me ha dejado observar en el desenvolvimiento de la actuación administrativa, no se descubre nada, pues los elementos para su eficacia ya existen, ya están regulados, solo hace falta que se ocupen y se exploten a su máxima capacidad, para con ello obtener los resultados óptimos de desempeño y también codiciosamente recuperar credibilidad ante los particulares en el sentido de que las actuaciones administrativas se emitan con apego a la norma y en beneficio siempre de los intereses de los gobernados.

## Conclusiones

1. El acto administrativo es la manifestación de la voluntad de manera unilateral, emitida por el órgano administrativo en ejercicio de sus facultades, que de una manera directa e inmediata, produce efectos jurídicos en la procuración del interés público.
2. El acto administrativo se caracteriza por presumirse válido, pues la autoridad emisora de naturaleza administrativa actuó con apego a derecho, y sin autorización externa o autoridad diversa lo puede hacer exigible ante el interesado, aun en contra de su voluntad, sin embargo, ante el carácter de impugabilidad, el particular puede accionar los medios legalmente a su alcance para exponer y acreditar la nulidad del acto.
3. La firmeza del acto administrativo consiste en que, al presumirse válido, es que, aún y cuando dicho acto este viciado, si no se ejercita su revocación por parte del interesado mediante la acción jurisdiccional del órgano controlador es que se vuelve perfecto el acto, haciéndolo definitivo y por tanto firme.
4. La ejecutoriedad del acto, como una de sus características, es que al corroborarse la validez del mismo y por ende su firmeza, es que la autoridad emisora podrá sin más trámite ni autorización de otro órgano de la administración hacer efectivos los efectos del acto que se emitió en contra el gobernado.
5. Las figuras de nulidad y extinción del acto administrativo no son afines en cuanto a lo que las originó, sin embargo, si tienen los mismos efectos y es ya no producirlos. En el caso de la anulabilidad esta no entra en una terminación del acto mismo, pues puede continuar su válido y surtir sus efectos hasta que se subsane el vicio contenido respecto de sus elementos.

6. Las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos y; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas y que existe una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen.
7. El procedimiento administrativo, se constituye por una serie de etapas concatenadas, ejecutadas por la autoridad competente, cuya finalidad es emitir un acto administrativo con efectos jurídicos hacia el gobernado, cumpliendo siempre con los principios de legalidad, celeridad, gratuidad, eficacia y economía.
8. El principio de economía, como su nombre lo indica, tiende a lo menos costoso en los ámbitos de tiempo y modo, pues para que efectivamente se lleve un procedimiento en el que se respete dicho principio, deberá diligenciarse sin costos para el gobernado y sin que en el mismo se establezcan engorrosos requisitos distintos a los estrictamente necesarios, en ese sentido encontramos que su fundamento se encuentra contenido en el artículo 17 Constitucional, el cual garantiza a las personas que la administración de justicia en cuanto a tribunales, debe ser expedita y gratuita.
9. El principio de eficacia buscará, la prontitud y la sencillez para la producción del acto administrativo, sin embargo, como ya habíamos analizado en líneas precedentes, la eficacia en el acto administrativo responde a su notificación y sólo así será cuando produzca sus efectos, y este hecho de la notificación es el que le da esa eficacia, aquí en el procedimiento, debe encuadrarse en esto mismo, es decir, que las actuaciones procedimentales, se realicen con simplicidad procedimental y sin entorpecer los plazos, para que produzcan cada una de ellas sus efectos.

10. El principio de legalidad puede fungir como un pilar medular en el procedimiento administrativo pues la debida fundamentación y motivación del acto, debe encuadrar con la norma jurídica y el hecho que se pretende sancionar, ya que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, en razón de que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra carta magna, así lo exige, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre él porque consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa. Es decir, que el acto que cause molestia al particular gobernado limitando su esfera jurídica, debe emitirse por escrito, surgir de autoridad que cuente con facultades legales para su emisión y además en él se deben precisar con exactitud los preceptos en que la citada autoridad funda tanto su competencia como el acto que emite y con igual exactitud de deben precisar las razones motivos o circunstancias que determinaron su voluntad para resolver de esa forma y su adecuación a la hipótesis normativa.
11. El recurso administrativo es una posibilidad que tiene la administración pública de corregir un error en su actuación y lo hará impulsada por la petición del particular, dicho derecho está reconocido por nuestra Constitución en el numeral 8o.
12. En nuestro sistema jurídico existen controles donde no se buscara nulificar o convalidar un acto, sino la sanción de la autoridad que lo emitió, es decir, deberá hacer frente a su responsabilidad que como servidor público en ejercicio de sus funciones actuó contrario a la ley.

13. La responsabilidad presupone una obligación, la cual debe responder al individuo, en este caso particular como servidor público en el ejercicio de su función.
14. La responsabilidad del Estado es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública Federal y Estatal y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han encomendado.
15. Las omisiones de los servidores públicos en la emisión de los actos administrativos pueden constituir causas de nulidad y cuando éste es impugnado por el particular y son detectados por el órgano jurisdiccional, conllevan a la nulidad lisa y llana o bien a una para efectos.
16. Los procedimientos administrativos instruidos por los órganos de control interno deben cumplir con la fundamentación y motivación, para que se cumpla con la garantía de legalidad y seguridad jurídica y por ende la garantía de audiencia para el servidor público al que se le inició el procedimiento, estos tienen como finalidad preservar y garantizar la eficiente actuación del servidor público y la obligación del Estado de vigilar el correcto desempeño.
17. La emisión de un acto o un procedimiento viciado de nulidad, genera erogaciones tanto para la entidad que lo emitió, como para el particular que impugna por cualquiera de los medios a su alcance dicho acto.
18. Una forma para erradicar la constante violación a la garantía de legalidad y optimizar los recursos del erario público es capacitar, evaluar y certificar a

nuestros servidores públicos que continuaran con esta actividad administrativa; asimismo tras la implementación de las conciliaciones como medios alternativos de solución, se podrá disminuir tanto la carga de trabajo en los procedimientos administrativos como los costos que hasta ahora genera la emisión de actos nulos.

19. El Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, resulta un instrumento de vanguardia para salvaguardar la garantía de legalidad y alcanzar una justicia expedita.
  
20. Finalmente, las sanciones de los servidores públicos constituyen el castigo para los servidores públicos a su falta de probidad y lo planteamos también como una propuesta en la mejora de la actuación administrativa porque requerimos que se apliquen con verdadero apego a la normatividad aplicable que la más mínima inobservancia implique una sanción, ya que con ello el servidor público buscara realizar con eficiencia toda su labor administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel y otros, "*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*". 6ª edición, México, Editorial. Porrúa. 2001.

Acosta Romero, Miguel, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Primer Curso, 9ª edición, México, Porrúa, 1990.

Amaya Barón, Mario Ismael, "*El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*", 1ª edición, México, UNAM, Editorial Ángel Editor. 2004.

Bazdresch, Luis, "*Garantías constitucionales*", Curso introductorio, 2ª reimpresión de la 5ª edición de 1998, México, Trillas, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Las Garantías Individuales*", 23ª edición, México, Porrúa, S. A., 1991.

Carpizo, Jorge, "*Estudios constitucionales*", 8ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2003.

Cassagne, Juan Carlos, "*Derecho Administrativo*", Tomo II, 7ª edición, Buenos Aires, Editorial LexisNexis Abeledo-Perrot.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "*Medios de defensa en materia administrativa y fiscal*", 1ª edición, México, Cárdenas Editor Distribuidores, 2002.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, "*Compendio de Derecho Administrativo*", 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Dromi, Roberto. "*El procedimiento Administrativo*", 1ª edición, Buenos Aires. Editorial Ciudad Argentina. 1999.

Fernandez Ruíz Jorge, "*La Constitución y el Derecho Administrativo*", 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

Fernández Ruíz, Jorge, "*Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*", México, UNAM, Editorial McGRAW-HILL, 1997.

Fraga, Gabino, "*Derecho Administrativo*", 47ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

Gándara Ruiz Esparza, Alberto, "*Responsabilidades de los Servidores Públicos*" 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

González Pérez, Jesús, "*Procedimiento Administrativo Federal*", 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

González Pérez, Jesús, "*Manual de Procedimiento Administrativo*", 1ª edición, Madrid, España, Editorial Civititas, 2000.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *“La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

Iturbe Rivas, Arturo, *“Elementos de Derecho Procesal Administrativo”*, 1ª edición, México, Porrúa, 2004.

López Olvera, Miguel Alejandro, *“La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México”*, 1ª edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de oca, Natalia. *“Derecho Administrativo Mexicano”* 1ª edición, México, editorial Porrúa, 2014.

Margáin Manautou, Emilio, *“De lo Contencioso Administrativo de anulación o legitimidad”* 8ª edición, México. Editorial Porrúa. 1999.

Martínez Morales, Rafael I., *“Derecho Administrativo”*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, 2ª edición, México, D.F., Editorial Oxford, 2004.

Martínez Morales, Rafael I., *“Derecho Administrativo 1er y 2º. cursos”*, 4ª edición, México, D.F., Editorial Oxford, 2000.

Márquez Gómez, Daniel, *“Los procedimientos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

Nieto, Santiago y Medina Pérez Jamile, *“Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *“Responsabilidades legales de los servidores públicos”*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

Padilla, José R., *“Garantías individuales: artículos 1 a 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentarios, legislación y jurisprudencia”*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 2000

Parada, Ramón, *“Derecho Administrativo I Parte General”*. 16ª edición, Madrid. Editorial Marcial Pons. 2007.

Parada Ramón, *“Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común”* 2ª edición, Madrid, Editorial Marcial Pons, 1999.

Pérez Dayán, Alberto, *“Teoría General del Acto Administrativo”*, 1ª edición México, Editorial Porrúa, 2003.

Ramírez Marín, Juan. *“Derecho Administrativo Mexicano”*, Primer curso”, 1ª edición, México, editorial Porrúa, 2009.

Roldan Xopa, José, *“Derecho Administrativo”*, 1ª edición, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, Editorial OXFORD, 2008.

Romero Gudiño, Alejandro. *“Innovación Judicial. Profesionalización Rendición de Cuentas y Ética”*, México, Universidad Panamericana, Editorial Porrúa, 2007.

Ruíz Esparza, Alberto Gándara, *“El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México”*, 1ª Edición. México, Editorial Impegráfica, S. A. de C.V., 2005.

Sánchez Gómez, Narciso, *“Primer Curso de Derecho Administrativo”*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa. 1998.

Sánchez Pichardo, Alberto C., *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”*, 8ª edición, México, Porrúa, 2008.

Santofimio G., Jaime Orlando, *“Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez”*, 1ª edición, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1988.

Sánchez Gómez, Narciso, *“Primer Curso de Derecho Administrativo”*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, primer curso, 21ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Tena Ramírez, Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 20ª edición, México, Porrúa, S.A., 1984.

Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *“La nulidad de los actos Administrativos”* 2ª edición, México, Editorial Porrúa. 2007.

Uvalle Berrones, Ricardo. *“Los desafíos de una Nueva Visión Administrativa”*. Retos y Perspectivas, Plaza y Valdez Editores, México, 2000.

## REVISTAS.

Las Garantías de Seguridad Jurídica, 2ª edición, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia, 2014.

## LEGISLACIÓN.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Servicio Profesional de carrera.

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares

## JURISPRUDENCIA

Tesis Aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), número 2007057, Primera Sala Décima Época Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, pág. 529.

Tesis Jurisprudencial XXVII.3o. J/14 (10a.), número 2008815, Décima Época, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, pág.1451.

Tesis Jurisprudencial emitida por el Pleno SCJ, tomo II diciembre de 1995, tesis P./J.47/95, p.13.

Tesis Jurisprudencial VI. 2o. J/248, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito18.

Tesis Jurisprudencial I.1o.A.E.88 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 24, Tomo IV, Pág. 3601.

Tesis jurisprudencial I.7o.A. J/19 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Mayo de 2004, en materia administrativa página1473.

Tesis Jurisprudencial I.7o.A. J/37, Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007 página 1341.

Tesis aislada XXX.1o.3, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Mayo de 2010, página: 1921.

Tesis Jurisprudencial 2a./J. 55/2005, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, Mayo de 2005, página: 477,

Tesis aislada, I.1o.A.E.94 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Noviembre de 2015, Tomo IV, página: 3567.

Tesis Jurisprudencial 2a./J. 175/2011 (9a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4, página 3545.

Tesis aislada II.3o.A.160 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, página 1857.

Tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV, página: 3002.

Tesis Jurisprudencial, correspondiente a la Segunda Sala, Visible Tomo XXXIV, Julio de 2011, pág. 524.

Tesis Jurisprudencial VII, Novena Época, SPJ, tomo I, junio 1995, 2º. 5ª.

Tesis Jurisprudencial XXI. 1o. 90 K, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Septiembre de 1994, página 334.

Tesis Aislada I.6o.A.33 A, Época: Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, página 1350.

Tesis Aislada, número P. LXII/98, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 56.