

**UNIVERSIDAD DE SONORA**  
**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES**  
**UNIDAD CENTRO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO**



**"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"**

**ANALISIS COMPARATIVO DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL Y ESTATAL**

**TESIS**

**Presenta**

*Reyna Eduwiges Quijada Navarro*

**Hermosillo, Sonora, Mexico, 2010**

# Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

## INDICE

<b>CAPITULO 1</b>	
Antecedentes Históricos.....	3
<b>CAPITULO 2</b>	
Fuentes del Derecho Administrativo.....	11
Las Fuentes del Derecho Administrativo.....	15
<b>CAPITULO 3</b>	
El Principio de Legalidad en Materia Administrativa.....	17
La Facultad Reglamentaria.....	20
El Acto Administrativo.....	22
Naturaleza del Acto Jurídico.....	23
Clasificación del Acto Administrativo.....	24
Relación con el criterio derivado del radio de Acción de los Actos Administrativos.....	26
<b>CAPITULO 4</b>	
Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora.....	28
<b>CAPITULO 5</b>	
Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.....	32
<b>CAPITULO 6</b>	
Ley Federal de Procedimiento Administrativo Promulgada por Carlos Salinas de Gortari.....	34
<b>CAPITULO 7</b>	
De la Nulidad y la Anulabilidad del Acto Administrativo.....	36
De la Eficacia del Acto Administrativo.....	36
De la Extinción del Acto Administrativo.....	37
<b>CAPITULO 8</b>	
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	38
De la Competencia Material del Tribunal.....	40

De las Salas Regionales. ....	41
<b>CAPITULO 9</b>	
Análisis Comparativo de Ambas Leyes .....	43
De la Eficacia del Acto Administrativo .....	44
De los Interesados .....	45
Impedimentos Excusas y Recusaciones .....	46
De los Términos y Plazos.....	47
De las Notificaciones.....	49
De la Impugnación de Notificaciones .....	54
De la Iniciación.....	55
De la Tramitación .....	56
Pruebas Admisibles.....	59
Notificaciones para el Desahogo de pruebas .....	59
Informes rendidos por Autoridades .....	60
Alegatos .....	61
De la Terminación .....	61
De la Impugnación de la Resolución .....	66
<b>CAPITULO 10</b>	
Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora del recurso de Inconformidad.....	70
<b>CAPITULO 11</b>	
Revisión de Sede Administrativa.....	76
<b>CAPITULO 12</b>	
El Objeto del Acto Administrativo debe contener ciertos requisitos.....	83
<b>Conclusión</b> .....	85
<b>Bibliografía</b> .....	88

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES HISTORICOS

Derecho Administrativo es una rama del Derecho que cae en el ámbito del Derecho Público, y es relativamente una rama del Derecho nueva en relación con ramas más antiguas como lo son el Derecho Civil y el Derecho Penal, es necesario aclarar que en nuestro País el derecho administrativo es la rama del derecho que engloba el agrario y el del trabajo y lo mismo acontece con el derecho fiscal que comprende el área tributaria y el derecho aduanero entre otros así como el derecho electoral encontrándose todos estos dentro del ámbito del derecho público, ante lo anterior iniciare este trabajo haciendo una reseña de los antecedentes no del derecho en general sino de la rama del derecho denominada derecho administrativo.

Desde fines del siglo XVII, el Derecho Público y luego el Derecho Administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma la necesidad estable o constante de los anhelos de los grupos humanos. A partir de estos momentos el vuelo del Derecho Público es rápido e incontenible. El futuro reserva un lugar referente al Derecho que tiene por misión la protección del interés general, a la organización de los servicios públicos y al desarrollo nacional, regulando o tratando de regular las relaciones de los particulares como tales ante el ente gobernante en su actuar como rector del desarrollo social.

Al efecto el maestro Andrés Serra Rojas, en su obra del Derecho Administrativo sostiene lo siguiente: "Las tareas mas importantes y complicadas del estado se hacen sobre la marcha, apremiados por los difíciles problemas nacionales e internacionales que no admiten demoras o esperas ni se logran comprobaciones efectivas dejando que el tiempo acredite los resultados de una labor que es critica del sistema que vivimos, analítica en la legislación y de la doctrina imperante, al mismo tiempo que constructiva porque colabora en la formación y perfeccionamiento de una política necesaria para impulsar el desarrollo jurídico del estado y económico de la sociedad"<sup>1</sup>.

No es un Derecho que se subordina exclusivamente a la creación de sus juristas ni a intrascendentes rutinas administrativas. Este derecho principalmente se origina en los complejos fenómenos de la Sociedad y del Estado. Las nuevas formas responden al llamado de las abrumadoras necesidades sociales. No es un derecho estancado o de difícil evolución, porque las fuerzas mismas que lo animan lo convierten en un derecho juvenil, vigoroso de aplicación cotidiana de insistencia creciente y de penetración ineludible, en una sociedad que nos abruma con sus incontenibles incertidumbres.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa pag.44 Vigésima Séptima Edición.

Las instituciones administrativas se manifiestan ante el creciente e imperioso reclamo de los grupos de presión. El jurista, en esta rama del derecho más que en ninguna otra se ve obligado a participar en las contradicciones ideológicas, corrientes que le obligan a tomar partido y aceptar un camino que inevitablemente conduce a conclusiones partidistas. Esta confluencia de opiniones tan intensa y dispar nos recuerda la desembocadura de los ríos y el mar; en ocasiones no sabemos donde termina o comienza el mar, o en otra proyección río arriba, nos encontramos con enormes zonas de agua dulce o salobre.

El jurista de antaño en el campo de derecho privado se mostraba conservador y hasta cierto punto rutinario. Por razones ineludibles el legislador francés de la revolución, que creo la justicia administrativa, desconfió de la rutina y lenta justicia civil. No debemos olvidar, que en la actualidad la parte más importante de la actividad del Estado, es de orden administrativa.

En un estado de Derecho, como el nuestro, en donde la actividad del primero solamente puede llevarse a cabo a través de las tres funciones tradicionales. La Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial, en cuyo enlace y coordinación se encuentra uno de los apoyos fundamentales del constitucionalismo; además del cumplimiento escrito y respetuoso de sus atribuciones.

La función legislativa es determinante para un Estado, puesto que determina su orden jurídico y se debe afirmar que el estado de Derecho es un Estado de leyes en el cual se gobierna única y exclusivamente en éstas. Los legisladores deben ser definitivamente muy cuidadosos para no incurrir en el error de aprobar leyes según la voluntad del Ejecutivo o de alguno de los miembros del órgano Legislativo, que pronto caigan en desuso o en practica en contrario, pues es evidente que la existencia de un Estado de Derecho no requiere que en el exista, una multiplicidad de leyes, sino que habiendo las necesarias sean suficientes para determinar el cause de un buen gobierno, debiéndose fundar siempre estas leyes en la justicia y ésta en la equidad, de acuerdo con el pensamiento aristotélico. Por tal motivo, considero que la derogación o abrogación de los ordenamientos legales debe llevarse a cabo escrupulosamente y no en obediencia o causas o por necesidades circunstanciales, o bien para la satisfacción de intereses grupales.

El órgano Legislativo debe ser guía y limitante severo, pero honesto, de las tareas de la administración pública, a efecto de proporcionar un verdadero equilibrio de los poderes o órganos fundamentales del Estado que auspicie la libertad y los demás derechos de la población, como lo requería Montesquieu.

La importancia del poder Ejecutivo deriva, entre otros factores, del hecho de que el pueblo reclama, con todo derecho que haya una administración de justicia pronta y expedita, para lo cual es necesario que el órgano judicial cuente con todos los recursos humanos, financieros y materiales para llevar a cabo de manera idónea el cumplimiento de sus funciones, pero es evidente que los recursos humanos deben desempeñar un papel extraordinariamente importante en la administración de

justicia, actuando siempre con honestidad, responsabilidad y sentido profesional en el cumplimiento de su deber.

Por último, abordo el tema que compromete al Derecho Administrativo, o sea, a la actividad de la administración pública es decir, la del órgano ejecutivo, que solamente puede y debe llevarse a cabo a través de las normas de la administración pública que no solamente representen los principios normativos de la administración pública sino que, además, son el único camino por medio del cual debe realizarse. El aspecto dinámico de la sociedad y consecuentemente del Estado se muestra palpablemente en la administración pública en donde las variantes y los caminos de conductas y ordenamientos legales se presenten con mayor celeridad que en las otras dos funciones del Estado, debe tenerse presente que los de la administración pública, en donde las variantes y los cambios de conductas y ordenamientos legales se presentan con mayor celebridad que en las otras dos funciones del Estado, aunque debe tenerse presente que los dos de la administración pública siempre deben estar contemplados en las leyes, de aquí que en esta rama de la actividad estatal, se advierten cambios que en ocasiones son severamente cuestionados. De la rapidez con que estos se realizan pueden tenerse como ejemplo las variantes que ha ofrecido el Estado Federal Mexicano en los últimos veinticinco o treinta años. Así por ejemplo, hace veintiséis años aproximadamente la administración pública mexicana empezó a crecer en forma extraordinaria y los administradores de esta época manifestaban que esto representaba a la reforma administrativa con la administración pública federal paraestatal que llegó a tener un aparato burocrático más grande que el de los tres órganos originarios del Estado. Sin embargo quince años después de haber dado nacimiento a esta manifestación, el Gobierno Federal Mexicano empezó a vender empresas paraestatales a los particulares privatizándolas y este comportamiento fue llamado también reforma administrativa.

De la misma manera, podemos hablar que las atribuciones del estado que le son propias y que conservan en la actualidad, a efecto de cumplir con sus funciones se estimaba por los tratadistas que pueden aglutinarse en cuatro grupos siendo el primero de ellos, las atribuciones del mando de policía o coercitivas, que comprende todos aquellos actos para el mantenimiento y protección del estado, la seguridad, la salubridad y el orden público.

Un segundo grupo comprende la de regular las actividades económicas de los particulares a través de organismos rectores como la comisión nacional bancaria de seguros, el instituto de protección al ahorro entre otros.

En el tercer grupo encontramos las atribuciones para la creación de servicios públicos como podemos encontrarlos ahora en la recolección de basura, el suministro de luz y agua.

Y por último las atribuciones para intervenir a través de gestión directa en la vida económica cultural y asistencial como podrían ser el instituto nacional de bellas artes entre otros.

Los anteriores casos son lo que han provocado no un estancamiento de la evolución del procedimiento administrativo, sino por el contrario un desenvolvimiento que ha provocado a su vez una diversificación del derecho administrativo en distintas ramas. En las naciones de estructura democrática y federal que luchan por un estatismo civilizado, los tratadistas siempre amparados en los valores de la cultura occidental, comienzan por reconocer las imperfecciones del estado, los inevitables desarrollos sociales, y la inhumana injusticia que los rodea, las bárbaras costumbres que aún subsisten. El materialismo no puede decir más de lo que ésta crítica expresa de la organización estatal clásica. Sin duda surgirá un nuevo Estado, cada vez más perfecto, cuando el hombre participe en una obra social en armonía de magnas proporciones en las que todos asumen su responsabilidad y aprovechen el inmenso campo y posibilidades de la tecnología actual.

Estamos plenamente conscientes de que las imperfecciones democráticas pueden desaparecer si se tiene la convicción de que hay que emprender tareas audaces, en intensidad científica suprema, técnicamente conformadas y con una mayor proyección hasta hoy no empleada.

Acabar de una vez con las mediocres tareas políticas de vegetar alrededor de los presupuestos; o de peligrosos endurecimientos públicos, afrontar con decisión la reforma administrativa; lanzarse valientemente al mundo de mañana disponiendo de las corrientes crediticias, realizando obras que incrementen los ingresos Públicos; desandar muchos de los caminos erróneamente emprendidos y perfiladamente sostenidos, aún que con ellos se afecten muchos intereses, surgidos del desorden, de un tradicionalismo conservatista, inoperante y de la indiferencia; llevar por convicción al gobernante y al gobernado a la construcción de un mundo mejor. Estructurando, al mismo tiempo que se reconoce como meta ideal, en el más legítimo de los derechos del hombre: el derecho a vivir en un régimen de seguridad total, combatiendo la inseguridad, que solo conducen a un mundo de vicios, que acaban por agotar las fuentes más nobles del espíritu.

Sabemos que no es tarea sencilla en los Estados modernos pasar de una demagoga fulgurante de hombres que se creen providenciales a una técnica industrial elevada para acabar con la indolencia de seres ofuscados en el espejismo lastimoso de esta época de oligarquía adueñadas indebidamente del poder, por caminos no democráticos que, como el levitaban de Thomas Hobbes, Devora a sus propias creaciones;

El Derecho Administrativo Moderno ha adquirido una proyección y resultados de trascendencia, que no guardan relación con el pasado inmediato, pues su magnitud, el nuevo sentido social de las instituciones y por las constantes reformas constitucionales, las incesantes leyes y reglamentos, Acuerdos y Derechos Administrativos y sobre todo por las profundas transformaciones políticas, económicas sociales y tecnológicas del Estado Contemporáneo.



Las tareas más importantes y complicadas del Estado se hacen sobre la marcha, apremiadas por los difíciles problemas nacionales e internacionales. Que no admiten demoras o esperas, ni se logran comprobaciones efectivas, dejando que el tiempo acredite los resultados de una labor que es crítica del sistema que vivimos, analítica de la legislación y de la doctrina importante al mismo tiempo que constructiva, porque colabora en la formación y perfeccionamiento de una política necesaria para impulsar el desarrollo Jurídico del Estado y económico de la sociedad.

Por su parte el maestro Serra Rojas citando al tratadista García de Enterría, dice: “El Derecho Administrativo afirma García de Enterría, es el campo más fértil de la Legislación contingente y ocasional, de las normas parciales y fugaces: es sobre todo de su materia de la que se alimenta de la interrumpida e impresionante salida diaria del Boletín Oficial del Estado (entre nosotros el Diario Oficial de la Federación). Y la que nutre los primeros tomos de las enciclopedias y de los diccionarios legislativos con apéndices y puesta al día nunca jamás conclusas”<sup>2</sup>.

La obra legislativa nacional realizada en los últimos años es abrumadora y requiere un trabajo de hermenéutica Jurídica mayor que en otras ramas del Derecho. En tanto que los códigos tradicionales se mantienen durante largo tiempo sin muchas modificaciones y tránsitos radicales, y apenas con las particulares adiciones y reformas que exigen nuestras actuales condiciones sociales, la legislación administrativa se va sucediendo en incontenible proliferación. Que entre otras consecuencias impide su codificación. Los adelantos en esta materia constituyen verdaderas conquistas sociales, reflejo de la aplicación de una política de justicia social Gubernamental, que una vez consagrada en la constitución o en la legislación federal no toleran retrocesos o claudicaciones. Una ley administrativa adelantada se incorpora solidariamente a la estructura de una comunidad, principalmente a sus tradiciones constitucionales que admiten superación, más no su destrucción. Tal como acontece con la naturalización de la tierra, del espacio, del petróleo, de la energía eléctrica, y más recientemente, con las nuevas leyes, sobre la tecnología, la banca, la inversión nacional, y extranjera, la de población, la de educación, de profesiones, de turismo y otras que se van sucediendo cuando las condiciones históricas políticas, económicas y sociales favorecen su incorporación al orden jurídico nacional.

La elaboración doctrinal estimulada por importantes instituciones nacionales e internacionales, van formando un material bibliográfico de proporciones cada vez mayores en sus ramas especializadas, que se alejan de la materia básica para integrar conocimientos independientes. El derecho financiero tributario crediticio presupuestal, minero patrimonial, de la propiedad industrial vía, económico y otras ramas más van confirmando su economía sistematizada y sus principios especializados se apartan del Derecho Administrativo.

---

<sup>2</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. Pág. 9 Vigésima Séptima Edición, México 2007

La obra jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bajo la influencia de los factores políticos, no le aseguran toda la autoridad general como suprema institución del orden jurídico nacional, pero sin duda se observa un mayor desarrollo que se refleja en la solidez de las instituciones nacionales, en particular, en la noble institución mexicana del juicio de amparo. Aspiramos a que nuestro más alto tribunal de justicia, ahora estimulado con las reformas a la estructura del Poder Judicial de la Federación, constituya un Derecho Jurisprudencial de elevado alcance y obligue a las autoridades administrativas a circunscribirse a las normas que regulan su actuación.

El Derecho Administrativo vigente atiende en forma precisa a los complejos problemas lógicos del crecimiento desorbitado de la acción pública, más no siempre la ley es suficiente ante el reclamo de la política o la exigencia de la economía y de grandes masas de indigentes.

El esfuerzo más notable de los publicistas fue soltar las amarras que lo tenían sumergido y subordinado a la norma del interés particular. El Derecho privado es la obra jurídica más importante de los siglos pasados, pero sus caracteres se han reducido a ser un Derecho protector de intereses particulares, mantenedor de sus privilegios y explicación inevitable de las injusticias históricas que a su amparo se cometieron. Desde la formación del Corpus Juréis Civilis. Hasta el presente siglo, en que las instituciones privadas tradicionales parecen todavía inmovibles como el matrimonio la propiedad y otras.

En las investigaciones actuales de la ciencia política, el jurista estudia los problemas que lo acosan con inquietud intencionada y grave responsabilidad en el escenario mismo de la lucha social. ¡Cuan difícil resulta romper con los prejuicios establecidos y aconsejar las medidas que pueden ser útiles a una comunidad, que no sabe si apoyar los intereses creados o afrontar los riesgos de nuevos planteamientos!

El derecho público es un cuerpo normativo de creación y funcionamiento de instituciones inspiradas en el interés general. Su contribución es necesaria para salvar al Estado de los graves desquiciamientos que constantemente se suceden y que en época próxima aumentarán en intensidad peligrosa.

La clase profesional del mundo del derecho –que hoy es objeto de tantas y tan acerbas críticas- tendrá que transformarse en un nuevo grupo de fuerza actual, consistente en este devenir histórico. La lucha por el derecho vuelve a adquirir una nueva actividad noble. El jurista, al formar dos esquemas y doctrinas jurídicas, se convierte en un actor en el drama político-moderno y sus ideas se concretan y valoran en los programas de planeación estatal. Participar es una lucha, es darle a nuestra actividad una categoría insospechada.

El derecho constitucional y el derecho administrativo no se contienen en una efímera literatura. Para esta investigación no valdría la pena de sacrificar el método pasajero de las cosas materiales. El goce espiritual del jurista se encamina en ordenar lo

desconocido, a evitar cualquier anquilosamiento de la administración pública e impulsar a las instituciones ante las fuerzas negativas que niegan su desarrollo y las hacen retroceder. Como se afirma con razón por las autoridades es inconcebible un estado de derecho sin derecho administrativo.

El dinero es improductivo cuando se encierra en una arca estéril de egoísmos, pero útil cuando multiplica su velocidad creadora en instituciones de interés público. Para satisfacer las necesidades colectivas. El investigador procura mejores formas de la vida integral del hombre, pensando que las utopías de ayer, bien pueden ser felices realidades en el orden de mañana. Y desempolvarán halagüeños falansterios, Arcadias o Repúblicas de filósofos. Entonces la humanidad habrá comprendido que el trabajo ideal no se perdió, sino que diáfaramente quedó prendido en la inquietud creadora del espíritu.

Una tarea sin duda difícil – en un mundo saturado de apatía, egoísmo y de pobreza de espíritu-, pero que es necesario llevar contra viento y marea, para mover a los hombres a empresas superiores y convencerlos de que el hombre-rebaño halagado en su apacible vida de satisfacción de necesidades primarias., que solo despierta ante las violentas agresiones de la sociedad contemporánea, debe contribuir con entereza a facilitar el advenimiento del hombre de naturaleza anímica diversa al presente. Un ser humano responsable y técnico, dispuesto a afrontar un mundo de complejidad creciente.

El comunismo soviético en la expresión filosófica de Marx, Engels y Lenin, preconiza la desaparición del Estado y la transformación de las sociedades. En cambio fortalecen la estructura de la Administración Pública, como elementos de orden imprescindible para la vida social, gobernada por una clase burocrática que dificulta su desarrollo, la Perestroika abrió nuevos caminos, logrando la libertad de los habitantes del mundo socialista eliminando así el estatismo que dominaba el mundo soviético.

La experiencia histórica no enseña cómo los pueblos han sufrido tremendas convulsiones revolucionarias, graves alteraciones a la paz social, pero lo que los pueblos no soportan es la anarquía, porque equivale tanto como a un aniquilamiento de la sociedad, una destrucción absoluta y absurda de la cultura humana, es entonces cuando se afirma la acción eficaz del derecho, como imprescindible elemento de la vida social.

Nosotros, por el contrario, con nuestro tradicional credo democrático, nos aferramos a la idea de la supervivencia del estado que tendrá que superarse ante el peligro de su aniquilamiento. Aún en los países socialistas o democracia popular, el Estado es una institución indispensable como elemento ordenador de la comunidad, y, no se barruntan signos de su desaparición y transformación, por el contrario se han fortalecido.

“Según el distinguido tratadista español Manuel García Pelayo, el estado social se caracteriza con su intervención creciente en las actividades económicas, sociales,

políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista: redistribuir bienes y servicios para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por ese motivo se le ha calificado de muy diversas maneras como Estado Benefactor, promotor, distribuidor, Manager, etcétera”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Fix Zamudio, Estado Social de Derecho y cambio Constitucional, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 1983 Tomo I Pag.337, UNAM

## CAPITULO 2

### FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden Jurídico, este ultimo elemento significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. es decir, la legalidad significa, como lo señala el maestro Dr. Gabino Fraga, en su obra al citar a vedel, "Conforme con el derecho y es un sinónimo de regularidad jurídica"<sup>4</sup>

El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es en que la norma en que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realce el acto individual debe también tener las caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe de ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos ni autorizados por disposición general anterior tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental.

Como la actitud del Estado resolviendo casos individuales sin sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de legalidad desde el punto de vista material no debe sufrir, fuera de lo señalado, ninguna excepción.

Sin embargo consideramos que no hay violación del principio de la legalidad desde el punto de vista cuando la administración se funda en los principios generales de derecho, como por ejemplo el principio de audiencia, el de igualdad ante la ley y las cargas públicas, el de enriquecimiento sin causa, etc.

Pero no sucede lo mismo con el principio de legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto, y por consideraciones practicas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que, dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo

---

<sup>4</sup> Dr. Gabino Fraga, Derecho Administrativo 36 Edición, 1997 Pág. 99.

cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición y siempre que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

De manera que si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de derecho administrativo en primer término las normas jurídicas de carácter general. Entre ellas se cuenta en lugar preponderante la ley, cuyos caracteres, desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, hemos examinado con todo detenimiento al hacer el estudio de la función legislativa.

Es natural que cuando en una disposición concurren los caracteres material y formal de la ley, ésta debe ser considerada como la fuente más importante del derecho administrativo.

Indicamos en el punto anterior que la única excepción al principio material de la legalidad ocurría en los casos en que la administración se encuentra revisada con la llamada facultad discrecional. Por ello consideramos oportuno precisar desde luego la naturaleza campo de aplicación y límites de dicha facultad.

Hay poder discrecional para la administración cuando la ley o el reglamento, previendo para la administración cierta competencia, en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de aplicación para decidir si debe obrar o abastecerse, en que momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste pues, en una libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer.

Esa facultad debe distinguirse del poder arbitrario, pues mientras este representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias, aquella, aun que constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite que en el caso extremo en que no este señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas. Por esta razón, mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional podrá satisfacer los requisitos del art. 16 Constitucional de fundar motivar la causa legal del procedimiento.

Desde el primer punto de vista, la autoridad debe tener una competencia ligada por la ley y no un poder discrecional, en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales, en que la constitución exige que dichas garantías solo puedan afectarse por mandato de la ley.

En todo caso si se otorga una facultad discrecional, se producirá el resultado dichos casos si se otorgan una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la administración sustituiría al poder legislativo, violándose así el principio de la reserva de la ley según el cual es exclusiva de la competencia del poder que normalmente está encargado de legislar, la regulación de ciertas materias por normas generales.

Desde el segundo punto de vista o sea el relativo a la fundación que desempeña la facultad discrecional, debemos decir que, como dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o para permitir que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda, por ultimo, hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias en que realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o en que por ultimo, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

Se denomina fuente el lugar donde brota el agua a la superficie terrestre. Consecuentemente, se denomina fuente del Derecho, y en nuestro caso, Fuente del Derecho Administrativo, al lugar de donde brota o emana el Derecho Administrativo.

Mucho se ha discutido respecto a las fuentes del Derecho, y en ocasiones se les ha confundido con el procedimiento por medio del cual se forma el Derecho.

Se entiende como fuente del derecho los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas del derecho, en este caso como en otros similares, estamos colocados frente a una concepción equivocada, pues se considera que la fuente del Derecho Administrativo, ni de ninguna rama puede ser considerada o equipararse al procedimiento por medio del cual, se elaboran las reglas del Derecho. Considero, asimismo que el tema de que se trata ha motivado algunas confusiones, y que no ha quedado plenamente resuelto el problema, pues todavía existen confusiones de lo que es realmente la fuente del derecho, pero que aun así lo expuesto por distintos autores es posible presentar una concepción general sobre las fuentes del Derecho Administrativo.

En términos generales, se ha definido a la fuente del Derecho Administrativo, como los procedimientos, formas, actos y medios de creación e interpretación, dando origen a los principios y leyes que constituyen el Derecho Administrativo, se debe establecer que existen diferencia entre las fuentes del conocimiento jurídico y las fuentes del derecho considerado a las primeras como aquellas a las que acude el estudioso para desentrañar el hecho, el fenómeno o materia del conocimiento, y que pueden ser directas o indirectas.

El término "Fuente del Derecho" es un término multívoco que ha dado lugar a diferentes concepciones, de las cuales cuando menos tres, han sido tipificadas de manera diferente, y que son:

- a) Fuentes del Conocimiento Jurídico
- b) Fuentes de la Ley
- c) Fuentes del Derecho.

Las citadas en el inciso a).

Son consideradas como “aquellas a las que acude el estudioso para tratar de desentrañar el hecho, fenómeno o materia del conocimiento y pueden ser directas o indirectas. Las primeras le proporcionan el conocimiento de manera inmediata; las segundas de manera mediata”.

Para la tipificación de las señaladas en los incisos b) y c), debe tomarse en consideración que la Ley y el Derecho no son términos o conceptos equivalentes en su totalidad, pues debe reconocerse que toda Ley es Derecho mas no todo el Derecho es Ley.

Aun cuando se ha objetado, sigue aceptándose la clásica división de las fuentes del derecho en:

- \* Formales
- \* Materiales e
- \* Históricas

Respecto a las fuentes del Derecho, El tratadista Miguel Galindo Camacho, sostiene en su obra citando al autor, Miguel Acosta Romero, que: “Fuentes del Derecho Creación y Supletoriedad. Al hablar de las fuentes del derecho es necesario en nuestra opinión, distinguir dos situaciones que son de importancia:

### **CREACION DE LA NORMA**

Supletoriedad, de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tiene algunas o no prevé determinadas situaciones.

Creemos con ello enfatizar que para nosotros existen dos momentos en la creación del derecho y la norma. El primero será el momento mismo de su origen o de su creación. En cuyo caso resultarían Fuentes del derecho todas las circunstancias sociales, que en un momento dado, dan origen a la norma, ya sea en la mente del legislador o en la conciencia social. En este aspecto, creemos no cabe hablar de fuentes formales, reales o históricas sino que serán todos aquellos elementos de la sociedad que precisamente originan la norma; ejemplo de ello pudiera ser el del constituyente que, al formular su norma, se inspira y la origina en cualquier hecho social que considera pertinente en ese momento, así se trate de una sola idea, y no recurre necesariamente a la clasificación tripartita de las fuentes.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 5 Miguel Galindo Camacho, Derecho Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa 2003, Pág.22



A pesar de que considero objetable la clasificación tradicional de las fuentes del Derecho en formales, materiales e históricas, diré que las primeras es decir.

a) Las Formales: Son fundamentalmente la ley en sentido estricto y aplicándolo es agregado por el Derecho aplicable, es decir, por el Derecho escrito o legislado, por la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina jurídica.

b) Las Fuentes Materiales: Están representadas por el conjunto de Fenómenos Sociales, o Socio-políticos que originan el Derecho positivo.

c) Las Históricas: Están representadas por datos que se recogen en devenir histórico de las sociales.

Resulta una tarea sumamente difícil considerar a las fuentes del Derecho administrativo desde los tres puntos de vista mencionados por separado, pues con frecuencia acontece que estos tres elementos se combinan para producir el Derecho, pues en todo caso se debe tomar en consideración, que si bien es cierto que el Derecho norma y conduce la conducta humana, en algunas ocasiones la conducta humana, es decir, la realidad social, genera a las normas Jurídicas.

Es evidente que nuestra época se caracteriza por evitar el divorcio entre la razón y la experiencia, pues ambas constituyen de manera importante métodos del conocimiento, y que más que excluirse, se complementan y esta postura permite advertir los aspectos negativos y positivos de la escuela del Derecho natural, así como de la escuela histórica del Derecho, y que de esta manera de concebir las cosas y utilizar los métodos también permite, en el caso del derecho administrativo, sostener que es indebido, por difícil e inútil tratar de establecer una precisa diferencia entre las fuentes del Derecho Administrativo, pues resulta confuso e inadecuado, por inútil que se traté de determinar si una fuente del Derecho Administrativo es formal, material e histórica, cuando considero que la fuente puede participar, al mismo tiempo, de estos tres elementos, que son los que en la realidad histórica se presentan como verdadera fuente del Derecho Administrativo.

### **LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SON LAS SIGUIENTES:**

1.- La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las de los Estados miembros de la Federación.

2.- Las Leyes tanto Federales, como Estatales, Así como los tratados Internacionales.

3.- El Derecho Internacional.

4.- La Jurisprudencia de los Tribunales Judiciales de la Federación y la de los Estados miembros de la misma, así como la de los Tribunales Administrativos de la Federación (Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y Tribunal de lo Contencioso Electoral) Etc. así como la de los Tribunales Administrativos de los Estados de la Unión.

5.- Los Reglamentos administrativos, federales, estatales, y municipales.

6.- Las circulares, y oficios circulares de las autoridades administrativas, federales, estatales y municipales, así como el criterio de las mismas.

7.- Los convenios de Derecho Administrativo celebrados entre la Federación y los estados miembros de la misma o entre éstos entre si, así como los convenios, que de acuerdo a la Constitución, celebren los municipios.

8.- Los principios generales derivados del Derecho Administrativo.

9.- La doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo.

10.- Las ideas Político-sociales de los Gobernantes.

11.- Todos los hechos Socio-políticos que generan normas de Derecho Administrativo.

12 La Costumbre y el Uso.

También considero que esta clasificación o enumeración que se formula no es, por supuesto, exhaustiva, pues con la renovación y enriquecimiento que opera en el Derecho Administrativo, y el desprendimiento autonómico de varias ramas del Derecho Administrativo, que ya tiene su objeto propio, es evidente que las fuentes de producción del Derecho Administrativo incluye a múltiples e importantes ramas especializadas del mismo, se enriquecen las fuentes enumeradas.

## CAPITULO 3

### EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El principio de legalidad establece la obligación que tienen las autoridades de la Federación de los Estados y del Municipio, de actuar única y exclusivamente en cumplimiento a las disposiciones legales en vigor.

En virtud de que la función legislativa, como las demás funciones del Estado pueden considerarse desde los puntos de vista formal y material, según se refieran al órgano que realiza el acto o el contenido del mismo, el principio de legalidad, también ha sido considerado desde estos puntos de vista y así se afirma que este principio es el que está enmarcado por los actos realizados por el órgano legislativo, y desde el punto de vista material, relativo al contenido del mismo, que consiste precisamente en las características de la ley, que por su naturaleza es general abstracta, impersonal y coercible. En tales condiciones el principio de legalidad ésta garantizado fundamentalmente por la ley, que reúne los dos elementos mencionados pero también lo pueden ser por un acto que solamente se refiera a alguno de estos dos aspectos o elementos.

En México, el principio de legalidad está establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente por el segundo de los preceptos constitucionales mencionados. El primero de los cuales, en su parte relativa, dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

El Artículo.16 en la parte relativa que contiene el principio de legalidad, dice: "Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento". De lo expuesto se deduce que el Artículo.16 citado garantiza el principio de legalidad para los gobernados al exigir que su situación jurídica particular sólo podrá ser afectada, cuando:

- a) Exista orden o mandamiento escrito
- b) Que el mandamiento funde y motive la causa legal del procedimiento.

El principio de legalidad garantiza para el gobernado o administrado la existencia de un Estado de Derecho, en el cual el gobernante no puede ni debe actuar conforme a su capricho, sino fundado exclusivamente en las leyes en los términos expuestos por los artículos constitucionales mencionados.

En cumplimiento al principio de legalidad, todas las leyes administrativas tienen a establecer claramente, con la obligación de las autoridades de fundar y motivar con claridad todos y cada uno de los actos de las mismas, e inclusive, en algunos de sus

preceptos, señalan estas circunstancias y es evidente que los tribunales de lo Contencioso Administrativo o sus similares tratan de aplicar con estricto rigor la garantía constitucional mencionada, tutelando los derechos del gobernado, situación que se presenta tanto en la legislación federal como en las locales de las entidades federales.

El principio de legalidad tiene sus excepciones, señalando como tales las facultades discrecionales concedidas al ejército, por la propia constitución, pero debo advertir que estas facultades discrecionales también está sujeta a lo establecido por el artículo 16 constitucional.

Gabino Fraga dice: Respecto a la facultad o poder discrecional que hay poder discrecional para la administración, no debe ser violatoria de la Constitución ya que la misma es la única ley que puede otorgarla, y al hacerlo no significa que el ejecutivo se convierta en órgano legislativo, como tampoco jurisprudencia, ni el órgano legislativo se convierta en jurisprudencial o administrativo, cuando de conformidad con lo dispuesto por la Fracción del Artículo.74 de la Constitución citada. Faculta a la cámara de Diputados a "declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores Públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del Artículo. III de la Constitución". Y para "conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el Artículo.110 de esta Constitución. y fungir como órgano de acusación en los juicios político de las faltas u omisiones que comentan los servidores públicos y que redunden en los perjuicios de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del Artículo.110 de la constitución. En consecuencia el poder o facultades discrecionales que otorga la Constitución citada al titular del órgano ejecutivo, derivan de estas y no pueden ser violatorios de la misma, ya que ésta condicionada a los requisitos que señala el Artículo.16 citada que consagra la garantía del principio de legalidad.

Las facultades discrecionales más importantes que se otorgan al presidente de la república son señaladas e el artículo.29 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y que consisten en la facultad de " suspender en todo el País o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación".

Esta facultad está condicionada a los siguientes requisitos:

- a) Que se presenten casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflictos.
- b) El presidente podrá suspender las garantías de acuerdo con los titulares de la Secretaria de Estado, de los departamentos Administrativos y de la procuraduría general de la república:
- c) Deberá contar con la aprobación del congreso de la Unión y en los recursos de éste, de la comisión permanente

d) La suspensión deberá hacerla por un tiempo limitado.

e) La suspensión deberá hacerse por medio de prevenciones generales y sin que las mismas se contraiga a determinados individuos.

f) Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de recurso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Las facultades discrecionales en materia de salubridad, no recaen excesivamente en el Presidente de la República, sino también en el Consejo de Salubridad General y en las autoridades Sanitarias. Respecto al Consejo de Salubridad la Fracción. XVI del Artículo.73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

1).- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin Intervención de ninguna Secretaria de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2).- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3).- La autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4).- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y en la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Consejo de la unión, en los casos que le competen.

La Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de Febrero de 1984 reglamentaria de la fracción XVI del Artículo. 73 Constitucional, titulada el derecho de la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo.4 de la propia Constitución, estableciendo las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de Salubridad General. Es aplicación en toda la república y sus disposiciones son de orden público e interés social como lo establece el Artículo.1 de la propia Ley.

Puede afirmarse que estas facultades que han sido consideradas como excepciones al principio de legalidad, están en realidad sujetas a las condiciones y requisitos que enmarcan a este principio, pues tales facultades están sujetas al mismo, en los términos que las mismas están otorgadas.

Se sostiene igualmente que el párrafo segundo del artículo.131 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, representa una facultad discrecional otorgada al Presidente de la República, al establecer, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e imputación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de rechazar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

La facultad concedida al Presidente de la República por el artículo, 131 Constitucional en su párrafo transcrito, tiene su razón de ser en la dinámica que enmarca la actividad comercial, y que si bien es cierto que representa una facultad discrecional, también lo es, que está sujeta a los requisitos y condiciones que señala el texto del artículo mencionado y por ende, al principio de legalidad.

En conclusión sostengo que las facultades discrecionales otorgadas al Presidente de la República por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el artículo, 29, 73, fracción XVI y artículo, 131 están considerados por las propias disposiciones Constitucionales que las otorgan, que señalan cuando por qué, y cómo debe hacer uso de ellas el titular del ejecutivo y en consecuencia, no escapan al principio de legalidad establecido en el artículo, 16 de la Constitución y sus actos deben sujetarse a las garantías que para el gobernado o administrado establece el mismo artículo, así como lo señalado en el artículo, 14 de la Constitución.

## **LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

La facultad reglamentaria se la otorgan al Presidente de la República los artículo. 89 Fracción. I y 92, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Primero de los artículo, 89 citados, establece: artículo, 89 las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión poseyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";

Y el artículo, 92 establece:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente Deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos".

La facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República tiene justificación, vista la realización de las facultades del Estado. En efecto, el ejecutivo por razón de

la naturaleza, de sus actos y del contenido material de la función que constitucionalmente tiene encomendada, consiste en la ejecución de las leyes, la realización de los Servicios Públicos y todos los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas para casos particulares, y estando con un contacto más frecuente e intenso con la administrativa a la exacta observancia de las leyes elaboradas por el congreso o las Cámaras, es decir, por el órgano legislativo, y en ocasiones requiere de la facultad reglamentaria para proveer a esa exacta observancia.

"El carácter propio de la ley no reside en su generalidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que da; consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento expresión de la voluntad de los administradores" (Berteley , *Defense de quelques vieux principes, la Loi et le Reglement, Melanges Hauriou*) citado por Gabino Fraga.

"Lo propio de los actos administrativos es ser individuales o especiales, los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar su ejecución de las leyes"

Se ha sostenido también que la diferencia entre ley y reglamento consiste en que entre ambos existe una gran diferencia, puesto que la ley es producto de una soberanía más amplia, más absoluta, en tanto que el reglamento es producto de una soberanía más limitada, más restringida, este criterio es igualmente erróneo, pues la soberanía existe o no existe, y de existir ni es más amplia ni más limitada, ni más absoluta ni más relativa, simplemente existe, y en nuestra legislación, de acuerdo con el art. 39 constitucional, el pueblo es el titular de la soberanía.

Para precisar las semejanzas y diferencias entre ley y reglamento, tenemos que recurrir a las distintas funciones que realiza el estado y la manera como las realiza. Como ya es muy divulgado, el Estado realiza tres funciones, a través de sus órganos correspondientes: La función legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisdiccional. Estas funciones son consideradas desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Se estudian desde el punto de vista formal cuando la función es considerada el contenido del acto o la materia del mismo. En la actualidad no puede hablarse de manera tajante de una estricta división o separación de poderes, pues dada las facultades que la Constitución otorga a cada uno de los poderes, debe hablarse de colaboración de poderes pues de este modo tiene explicación y justificación, el reglamento es un acto administrativo desde el punto de vista formal, ya que lo realiza el órgano ejecutivo, y desde el punto de vista material es un acto legislativo, pues de este modo tiene el mismo contenido que la ley. En esencia, es una ley, pues tiene las mismas características que esta: En general, es abstracta, es impersonal y es coercitiva. De la misma manera, la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene, para las autoridades judiciales de la Federación, el mismo carácter obligatorio que la ley. El poder u órgano legislativo, a su vez, se constituye en órgano de acusación, a través de la Cámara de Diputados se conforma con lo

dispuesto por la frac. V del art.74 en los Juicios Políticos de acuerdo con el art.110 de esta Constitución y al declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del art. III de la propia constitución; y a constituirse en órgano o jurado de sentencia, a través de la Cámara de Senadores, de conformidad con lo dispuesto por el art. 76 frac. VII para conocer el juicio político de las faltas u omisiones que comentan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

## **EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El Dr. Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general y agrega: "La definición que proponemos y examinaremos más adelante, resume los caracteres del acto administrativo, en los términos siguientes:

a) El acto administrativo es un acto Jurídico, de Derecho Público que emana de la administración pública y sometida al Derecho administrativo.

b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada. En tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico.

c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.

d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de la función administrativa.

e) Unilateral, ejecutiva y óptima, que produce una situación jurídica concreta.

f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.

g) Se propone la "satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa."

El Dr. Serra Rojas, define al acto administrativo de la siguiente manera:

El acto administrativo es una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un acto jurídico respecto a los administrados.



Es importante tener presente que para que un acto deba considerarse como administrativo, no basta que lo realice alguno de los órganos administrativos, en cuyo caso sólo sería formalmente acto administrativo, sino que contenga los elementos materiales que determinen su naturaleza de acto administrativo.

No deberán tomarse como actos administrativos a los siguientes:

Actos de gobierno o actos políticos.

Actos legislativos y jurisdiccionales realizados por el ejecutivo.

Actos administrativos sometidos por el Derecho privado.

Actos particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.

Actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

El acto administrativo no debe confundirse con el acto de administración, pues el primero como todo acto jurídico, representa un acto de voluntad que tiende a provocar un cambio en las relaciones de Derecho que existen en el momento en que interviene la administración, para particulares. En cambio los actos administrativos son, en varias ocasiones, de índole interna que no producen efectos jurídicos en contra de terceros pues solamente se presentan para que la administración pueda realizar el acto administrativo.

## **NATURALEZA DEL ACTO JURIDICO.**

El acto jurídico es aquel por medio el cual se crean, modifican, o extinguen situaciones jurídicas particulares, y cuya finalidad es la de tener el propósito de que se produzcan efectos de derecho.

De acuerdo con la deliberada intención de producir efectos de Derecho, se ha formulado la siguiente clasificación:

a) Acto jurídico, es el acuerdo de dos o más voluntades, de producir efectos de Derecho creando, modificando o extinguiendo efectos de derecho y creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas para casos particulares.

b) Hechos jurídicos son aquellas actividades que producen efectos de Derecho, pero que las partes que intervienen en la realización del hecho no tuvieron la intención de que se produjeran esos efectos de Derecho. Ejemplo: El delito, en el que si bien es cierto que el sujeto que lo realiza puede tener o no intención de ejecutarlo, no la tiene sin embargo, de que se produzcan efectos de Derecho; en el caso, el sujeto activo tiene la intención de infringir la ley, pero no de que se produzcan a favor del Estado y del ofendido, derechos a ejercitar en su contra.

c) Actos o Derechos Materiales, deben ser considerados como hechos materiales, pues la naturaleza del acto consiste en ser pensado; el hecho material no es un acto pensado, y luego no produce efectos de Derecho; puede darse el caso de que un acto o hecho material se convierta en hecho jurídico, cuando produce efectos de Derecho, pero por su naturaleza el acto o hecho material es aquel que no produce efectos de Derecho.

## **CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Existen múltiples clasificaciones del acto administrativo. A continuación expondré la fórmula de Dr. Gabino Fraga, por considerarla la que más se apega a mi criterio; manifiesta el tratadista citado, que se han formulado varias clasificaciones del acto administrativo, en atención a los criterios que a continuación se expresan:

- 1.- De acuerdo con el criterio relativo a la naturaleza del acto administrativo.
- 2.- De acuerdo con el criterio relativo a la voluntad o voluntades que intervienen en la formulación del acto.
- 3.- De acuerdo con el criterio derivado de la relación que guarda la voluntad creadora con la ley.
- 4.- De acuerdo con el radio de aplicación de los actos administrativos.
- 5.- de acuerdo con el criterio derivado de la finalidad del acto administrativo.
- 6.- De acuerdo con el contenido y efectos jurídicos del acto administrativo.

La enumeración que antecede no es transcripción literal e inclusive se agrega la marcada con el número 5 que no menciona en sus incisos pero en el desarrollo del tema aborda dicho criterio.

1.- Como ya ha quedado expresado, de acuerdo con la naturaleza los actos administrativos se han clasificado en actos jurídicos, hechos y actos materiales, siguiendo la definición de cada uno de ellos, ya expuesta en Pág. Anteriores

2.- De acuerdo con el criterio relativo a la voluntad, o voluntades que intervienen en la formación de los actos administrativos, se clasifican en los siguientes grupos:

Acto Simple.- Como su nombre lo indica, el acto administrativo está formado por una sola voluntad, sin que importe que para la formación del acto haya sido menester la existencia de consultas, opiniones, etc. Que son actos preliminares al acto administrativo que se comenta.

Acto Colegiado.- Es aquel que emana de un cuerpo u órgano único que está compuesta de varios miembros de cuerpo, sino la voluntad total o mayoritaria, que es la voluntad del órgano colegiado. Ejemplo: los acuerdos de los H Ayuntamiento o cuerpos, edificios, en los cuales la voluntad del cuerpo colegiado es una, independientemente de que sea emitida por la unanimidad de los miembros del cuerpo colegiado, o la mayoría de éstos.

Acto complejo o colectivo.- Es el que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración. Ejemplo de este tipo de actos es el acto administrativo del Presidente de la República, que requiere, de conformidad con lo dispuesto por el art. 92 de la constitución política de 1917, del refrendo de un Secretario de Estado. Se cita también como ejemplo de actos complejos o colectivos, aquellos emanados de un órgano determinado y que para su validez, es decir para que produzcan efectos de derecho requieren ser aprobados por un acto especial de otros órganos diferente, por regla general, superior jerárquico.

Acto Unión.- Se forma también con la intervención de varias voluntades que en su enlace le dan plena validez para producir efectos de Derecho. Se cita como ejemplo el nombramiento de un empleado público parte del titular facultado del órgano de la administración y la aceptación y protesta del cargo por parte del empleado o funcionario nombrado.

El Contrato.- En este acto jurídico administrativo concurren varias voluntades en la formación del acto, pero debe tenerse cuidado de considerar como tal sólo al contrato administrativo que no se presenta frecuentemente, ya que el acto administrativo es un acto de autoridad, y la voluntad expresada, es la de los órganos que lo forman, y no debe tomarse como tal a aquel en el que las autoridades u órganos de la administración celebran una relación contractual con los particulares, pues ésta incumbe al Derecho privado. Sin embargo, es evidente la existencia de los contratos administrativos como el de obra y el de suministro, pero debe recordarse que estos contratos en México, hasta la década del 50 eran considerados como sujetos al régimen jurídico de Derecho privado.

3.- Criterio de la Relación que Guarda la Voluntad que crea el acto con la Ley de acuerdo con este criterio los actos se clasifican en:

a).- Acto Obligatorio, Regulado o Vinculado: Como su nombre lo indica, es aquel que la autoridad está obligada a ejecutar, sin que quede a su arbitrio hacerlo o no hacerlo, y representa propiamente una manera ejecución de la ley. En este tipo de actos, la Ley determina la autoridad competente para realizarlo, marcándole el procedimiento para hacerlo para no dar margen a interpretaciones subjetivas del titular del órgano que lo ejecuta. En cambio en este acto el titular del órgano tiene facultad para decidir, como los actos de opinión, consultas y condiciones específicas, si es procedente o no realizar el acto administrativo.

c).- Acto Discrecional: Se estará siempre ante la presencia de un acto discrecional, cuando la autoridad tenga facultad de decidir con libertad su actuación, de acuerdo

con las circunstancias del caso en particular sobre el que versa el acto, es decir, cuando la ley deja a la autoridad facultades o permisos para actuar, y no regule el contenido de su conducta imperativamente.

No puede afirmarse que sea irreconciliable la separación entre el acto obligatorio y el discrecional, pues en la práctica administrativa se advierte que aún cuando el acto sea obligatorio existe determinada facultad de la autoridad para analizar si en el caso se dan los presupuestos exigidos, lo que implica cierta esfera de libertad aun en los actos obligatorios.

## **RELACIÓN CON EL CRITERIO DERIVADO DEL RADIO DE ACCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

### **ESTOS SE CLASIFICAN EN INTERNOS Y EXTERNOS.**

Los Actos Internos: Existe una variedad muy amplia de actos, tanto de carácter Jurídico, como de carácter material, pero en todo caso su característica fundamental estriba en que no afectan la esfera jurídica de los administrados, mediante los cuales se señalan horarios, sistema y procedimiento de trabajo, conducta que los empleados deben observar, manuales de organización y procedimientos, etc. Pero que ya quedo expuesto, no crean ni modifican alguna situación jurídica particular y subjetiva, ni lesionan los derechos de los administrados, aunque debe pensarse que todos estos actos tienden al mejor funcionamiento de la administración y al desarrollo máximo de la capacidad de los empleados de la administración, y tienden o deben tender al beneficio de los administrados.

Los Actos Externos: Son aquellos que si afectan la esfera jurídica de los administrados, considerándolos como actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y en si, son todos aquellos actos por medio de los cuales el Estado realiza las finalidades que tiene encomendadas a través de sus funciones constitucionales.

Según Su Finalidad Los Actos Administrativos Se Clasifican En Los Tres Siguietes Grupos:

Los Actos Preliminares o de Procedimientos: Son todos aquellos necesarios para llevar acabo el acto principal o de decisión o de resolución, pero que entrañan una serie de facultades cuyo cumplimiento significa la afectación de la esfera jurídica de los administrados, por lo que es menester que estén consignados en la ley. Pues tal es el caso por medio del cual se puede exigir la presentación de libros de manifestaciones de estados de cuenta, de contabilidad, o efectuar la práctica de visitas domiciliarias, para proporcionarle al funcionario que realice el acto administrativo principal.

Los Actos de Ejecución: Son aquellos por medio de los cuales se da resolución y cumplimiento a un acto administrativo principal. Constituyendo propiamente la ejecución de este, y cuya naturaleza puede ser jurídica o material. Se cita como casos típicos de los actos de ejecución, aquellos que se realizan en uso de la facultad económica-coactiva y en el ejercicio de la misma, o para hacer cumplir obligaciones fiscales.

Por Contenido los Actos Administrativos se Clasifican en:

Actos que amplían la esfera jurídica de los administrados: se encuentran entre ellos a los de admisión, a los de aprobación, a los de dispensa o condonación, a los de las licencias, permisos o autorizaciones, a los de las concesiones y privilegios de patentes.

## CAPITULO 4

### LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA.

Titulo Primero  
Disposiciones Generales  
Capitulo Único  
Disposiciones Generales

Las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora, son de orden e interés públicos ya que así lo señala el artículo 1 de la propia Ley, y su aplicación será, a los actos, resoluciones y procedimientos ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y los órganos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad.

La propia Ley determina que no será aplicable a las materias de seguridad pública y tránsito, responsabilidad de los servicios públicos, participación ciudadana, acceso a la información, justicia laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. De la misma forma no será aplicable en materia tributaria ya que su aplicación será únicamente a las disposiciones del procedimiento administrativo de ejecución.

Los procedimientos administrativos regulados por otros ordenamientos se aplicaran las disposiciones en esta Ley.

El ordenamiento supletorio de la Ley será el Código de procedimientos Civiles para el estado de Sonora.

Para los efectos de la Ley, que nos ocupa deberá entenderse por:

Ley, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora;

Por Acto Administrativo: la declaración Unilateral de voluntad de un órgano Administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, teniendo como objeto la creación, transmisión, reconocimiento, declaración, modificación o extinción de una situación jurídica concreta, para la satisfacción del interés General;

Por tramité cualquier solicitud o entrega de información o documentos que las personas físicas o morales hagan ante una dependencia o entidad ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio en general, a fin de que se emita una resolución; y

Por Boletín Oficial: Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

De la misma manera los principios que rigen al procedimiento Administrativo serán los de legalidad, prosecución del interés público, igualdad y proporcionalidad, imparcialidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad y buena fe.

Entendiéndose, por tales principios que el procedimiento administrativo, será eficaz, en el mismo, se antepondrá el interés público al interés privado, el Tribunal buscare la igualdad y la proporcionalidad entre las partes, el mismo procedimiento deberá ser sencillo, rápido, oficioso, y el Tribunal deberá ajustar su actuar a la buena fe.

Lo anterior comprende el capítulo único del título primero de la propia Ley.

Por otra parte respecto al título segundo en su capítulo I señala como elementos y Requisitos de Validez del Acto Administrativo los siguientes:

En primer término deberá ser expedido por órgano competente, a través de servidor público;

Que en su expedición no medie error, dolo, violencia o vicio del consentimiento;

Que el objeto sea la realización de un acto lícito y de posible realización material y jurídica sobre una situación jurídica concreta;

Deberá contar con fundamentación y motivación correspondiente;

Que el acto contenga la manifestación clara y precisa del objeto del acto;

Que la finalidad sea de interés público;

Que conste por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad administrativa que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición;

Que se señale el lugar y la fecha de emisión. Al referirse a actos administrativos individuales, se debe contener la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas de que se trate, haciendo mención, en la notificación de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

En los casos de que aquellos actos administrativos que por su contenido, tengan que ser notificados personalmente, deberán hacerse mención de estas circunstancias en los mismos;

Cuando se trate de actos administrativos recurribles, deberá mencionar los recursos administrativos que procedan y los términos para la interpretación de los mismos, así como la autoridad administrativa ante la cual puede ser presentado; y

Otorgar la interpretación a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca.

Cuando los actos administrativos sean de carácter general que se hayan expedido por las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública, deberán publicarse en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado para que produzcan efectos jurídicos.

Lo anterior es lo que la Ley determina como elementos y requisitos de validez del acto administrativo.

Por otra parte en el capítulo II de la propia Ley, se señalan las causas de nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo.

Señalando que la omisión o irregularidad de los supuestos que se señalan son causas de nulidad o anulabilidad según sea el caso.

La declaratoria de nulidad produce efectos retroactivos, y si los actos ya se hubieran ejecutados, o que sea de aquellos, que de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración dará lugar a la responsabilidad del funcionario público que lo hubiera emitido u ordenado, siempre que se advierta que el funcionario, actuó con dolo, culpa o negligencia, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le resulte al Estado, en términos de la normatividad correspondiente.

De lo anterior se advierte un esfuerzo para que los funcionarios, sean responsables de los daños que ocasionen por negligencia o mala fe, ello aún subsistiendo la responsabilidad del estado.

Se previene que la omisión o irregularidad de alguno de los supuestos previstos por las fracciones VIII a X, del artículo 4º de la propia producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto anulable se considerará válido y gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, y será subsanable de oficio por la autoridad administrativa competente en el momento de que se percate de este hecho, o a petición de parte, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

El saneamiento del acto aplicable realizado por la autoridad administrativa competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido.

De la misma manera el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto de oficio, o a petición de parte podrá declarar la nulidad o anulabilidad del acto administrativo, en el supuesto de que el acto provenga del titular de una dependencia, la nulidad o anulabilidad será declarada por el mismo.

En actos favorables al interesado la autoridad administrativa, competente, tendrá la facultad de ejercitar su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, contando para ello con un término de 5 años, contados desde la fecha en que haya sido notificada la resolución materia de la impugnación. En el supuesto de que el acto tenga efectos de tracto sucesivo, la autoridad administrativa podrá demandar en cualquier momento, la nulidad del acto pero la sentencia que se dicte solo se podrá retrotraer, sus efectos hasta los 5 años anteriores a la fecha de la presentación de la demanda.



En lo términos de los ordenamientos aplicables todo acto será válido mientras su invalidez no sea decretada por una autoridad administrativa o judicial.

Una vez que un acto administrativo es notificado surte sus efectos en forma eficaz y exigible, de conformidad con la legislación aplicable.

Exceptuándose de ello los siguientes actos administrativos siguientes:

I.- Los que otorgan un beneficio, licencia, permiso o autorización al interesado, en cuyo caso su cumplimiento será exigible a partir de la fecha de su emisión, de la certificación de su configuración tratándose de afirmativa ficta o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; y

II.- Los actos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, verificación, investigación o vigilancia, en los términos de esta ley y demás disposiciones normativas aplicables. En este supuesto, dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expida la autoridad administrativa.

Los actos administrativos que requieran de la aprobación de dependencias solo tendrán eficacia y ejecutividad hasta que se de dicha aprobación.

La autoridad administrativa competente usará las medidas legales necesarias, e incluso el auxilio de la fuerza pública para lograr la ejecución del acto administrativo correspondiente.

Cuando la autoridad administrativa realice la ejecución directa del acto que corresponda al particular obligado y éste se niegue a cubrir los gastos de ejecución. Estos se consideran créditos fiscales.

El Acto Administrativo se extingue de conformidad con lo que al efecto señala el artículo 15 de la ley que nos ocupa por las siguientes causas:

I.- El cumplimiento de su finalidad;

II.- La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;

III.- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste y no se cause perjuicio al interés público;

IV.- La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, o por autorizarse alguno de los supuestos de incumplimiento de obligaciones de los particulares, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o

V.- La conclusión de su vigencia.

## CAPITULO 5

### **LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA.**

En el Estado de Sonora los actos administrativos se impugnan ante el tribunal de lo contenciosos administrativo, mismo que se regula por su ley orgánica respectiva estableciendo lo siguiente:

El Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de Sonora, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que su propia Ley establece.

El domicilio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo residirá en la capital del Estado.

La composición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se integra con un Magistrado propietario y de un suplente, nombrados cada 6 años, pudiendo ser reelectos, y tomarán posesión de su encargo el día 16 de septiembre del año en que se inicie el periodo constitucional del Ejecutivo. Si por cualquier motivo no se hace nombramiento o los designados no se presentan al desempeño de su cargo, continuarán en funciones los individuos que los formen hasta que tomen posesión los nuevamente nombrados. Los que fueran nombrados en el curso del periodo desempeñarán sus funciones hasta la conclusión del mismo.

Podrá haber también Magistrados supernumerarios, cuando las labores del Tribunal lo ameriten, cuya designación se hará en la misma forma y los mismos requisitos que al Magistrado Propietario.

Se compondrá así mismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del numero de secretarios, actuarios y personal auxiliar que determine el presupuesto de egresos.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que me referí con anterioridad, serán nombrados por el Gobernador del Estado en la forma y términos que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y deberán rendir su protesta ante el Congreso.

El Magistrado propietario no podrá ser removido, sustituido ni suspendido durante el ejercicio de su encargo, si no por la causa y los requisitos establecidos en la Constitución del Estado.

En el caso de los Magistrados supernumerarios, estos durante el ejercicio de sus funciones, tendrán las mismas prerrogativas y atribuciones que el Magistrado propietario, y durarán en su cargo por el tiempo que señale el nombramiento

respectivo, y que nunca será mayor el periodo Constitucional del Magistrado Propietario, sin el perjuicio de que puedan ser reelectos.

El Magistrado suplente, cuando esté en ejercicio gozará de las mismas prerrogativas que el Magistrado propietario.

Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se requiere.

Ser mexicano de nacimiento

Mayor de 30 años

De notoria buena conducta.

Licenciado en Derecho, con título legalmente expedido y registrado, con antigüedad y ejercicio profesional de cinco años a la fecha del nombramiento.

En las ausencias del Magistrado, las faltas temporales, así como las definitivas en tanto se provee a la legislación, las cubrirá el Magistrado Suplente.

Los emolumentos de los Magistrados no podrán reducirse durante el término de su cargo.

Requisitos Para ser Secretario o Actuario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

Ser mexicano de nacimiento;

Mayor de 25 años y

Licenciado en Derecho con título legalmente expedido y registrado.

El Magistrado propietario y los supernumerarios, en su caso, los Secretarios y Actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo en la Federación, Estados, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los de carácter docente u honoríficos.

También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en su causa propia.

## CAPITULO 6

### LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROMULGADA POR CARLOS SALINAS DE GORTARI.

#### Titulo Primero

#### Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales

Art.1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés Público y se aplicarán en los actos, procedimientos y resoluciones de la administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tribunales Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se le aplica a los organismos descentralizados de la administración pública federal para estatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado presenta de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares solo pueden celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni el ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con la materia de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente le será aplicable el titulo tercero A.

Para los efectos de esta ley solo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y las accesorias que deriven directamente de aquellas.

Art. 2.- Esta ley salvo por lo que toca al titulo tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas, y el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicara a su vez supletoriamente, en lo que conduce.

#### Titulo Segundo

#### Del régimen Jurídico de los Actos Administrativos

#### Capitulo primero

#### Del acto administrativo

Artículo.3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III.- Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, Salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- (Se Deroga),

VII.- Ser Expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objetivo, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (se deroga)

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación de expedientes documentos o nombres completos de las personas;

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV.- Tratándose de altos administrativos que deben notificarse deberá hacerse mención de la oficina en la que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que proceden;

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos de propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Art. 4.- Los actos administrativos de carácter general tales como reglamentos decretos, acuerdos, normas, oficiales mexicanos, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodología, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objetivo establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores que expidan las dependencias y organismo descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el diario oficial de la federación para que produzcan efectos jurídicos.

Artículo. 4.- A (Se deroga)

Capitulo Segundo

## **CAPITULO 7**

### **DE LA NULIDAD Y LA ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Artículo. 5.- 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 anulación del acto administrativo.

Artículo. 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del art. 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto fundado y motivado tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, solo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hiciera emitido u ordenado.

Artículo. 7.- la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones. XIII a XVI del art. 3 de esta Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considera válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

### **DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Artículo. 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo. 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgó un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigilancia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de esta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Artículo. 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

#### Capitulo Cuarto

### **DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Artículo. 11.- 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.

## **CAPITULO 8**

### **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

#### **DE LA NATURALEZA E INVESTIGACIÓN DEL TRIBUNAL.**

Artículo 1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el pleno de sus salas superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será enviado a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de presupuesto de egresos de la recreación una vez aprobado su presupuesto, el tribunal lo ejercerá directamente.

Artículo. 2.- El tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integrara por

I.- La sala superior

II.- las Salas Regionales

III.- La junta de Gobierno y Administración

Artículo. 3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los Servidores Públicos Siguietes:

I.- Magistrados de Sala Superior

II.- Magistrado de Sala Regional

III.- Magistrado Supernumerarios de Sala Regional.

IV.- Secretarios General de Acuerdos

V.- Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones

VI.- Secretarios de Acuerdos de Salas Superior

VII.- Secretarios de Acuerdos de Salas Regional

VIII.- Actuarios

IX.- Oficiales Jurisdiccionales



X.- Contralor Interno

XI.- Secretarios Técnicos Operativos o Auxiliares

XII.- Director del Instituto de Estudios sobre justicia Fiscal y Administrativa y

XIII.- Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el reglamento interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

Los Servidores Públicos a que se refieren las fracciones anteriores serán consideradas personal de confianza.

El Tribunal contara además con el personal profesional, Administrativo y Técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

Artículo 5.- Los Magistrados de Salas Superior serán nombrados por un periodo de quince años.

Artículo 6.- Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa se requiere lo Siguiete:

I.- Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad

II.- Estar en pleno goce de su ejercicio de sus Derechos Civiles y Políticos;

III.- Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nacimiento;

IV.- Contar con notoria buena conducta

V.- Ser Licenciado en Derecho con Título registrado, expedido por lo menos Diez años antes del Nombramiento.

VI.- Contar con mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

Artículo 7.- Durante el ejercicio de sus cargos, los Magistrados del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podrán ser privados de los mismos por el Presidente de la República. En los casos de Responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el art.6 de esta Ley, previo procedimiento seguido ante la junta de Gobierno y Administración y resuelto por el pleno de la Sala Superior.

Son causas de retiro forzoso de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa padecer incapacidad Fiscal o mental para desempeñar el cargo, así como cumplir setenta y cinco años de edad.

## **DE LA COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL.**

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las Leyes Fiscales.

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas Federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V.- Las que nieguen o reduzcan las personas y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario Federal, así como las que encabezan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirma que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que dedicó ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación Militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la presentación pecuniaria que a los propios militares corresponda o a la base para su depuración;

VI.- las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado;

VII.- Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración Pública Federal

VIII.- Las que nieguen la indemnización o que, por su momento, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de a reclamación, en los términos de la Ley Federal de

Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las Leyes Administrativas Federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal de los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X.- Las que traten las materias señaladas en el art. 94 de la Ley de Comercio Exterior;

Artículo 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De la Sala Superior Sección I de su Integración

Artículo 16.- La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta Ley.

Sección II del Pleno

Artículo. 17 El peno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior.

## **DE LAS SALAS REGIONALES**

Artículo 31.- El Tribunal tendrá Salas Regionales, con Jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignado por tres Magistrados cada una. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en el art. 15 de esta Ley, con excepción de los que corresponda resolver al pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

Artículo 32.- Para los efectos del art. 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el reglamento interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuestas de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

Artículo 33.- En cada una de las regiones a la que se refiere el artículo anterior habrá el número de Salas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal, en el que también se determinará la sede y su circunscripción territorial, la distribución de expedientes, la fecha de inicio de funciones y, en su caso su especialidad.

Artículo. 34.- Las Salas Regionales conocerá de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

I.- Se trate de personas morales que:

a.- Forman parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del impuesto sobre la renta, o

b.- Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

II.- El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país y se

III.- Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades Administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la sala regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas, cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular. Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora. Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.

## CAPITULO 9

### ANÁLISIS COMPARATIVO DE AMBAS LEYES.

Para efectos, de hacer un análisis comparativo entre la ley federal de procedimiento administrativo y la ley de procedimiento administrativo del estado de sonora, analizaremos comparativamente dichos ordenamientos, y tratare de hacer los comentarios que estimo pertinentes.

La ley federal del procedimiento administrativo de Carlos Salinas de Gortari; habla de la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, considerando que al estar en algunas de las causales previstas por algunas de las fracciones de la I a la X del art. 3 de la propia ley, a las cuales ya he hecho referencia en este trabajo produce la nulidad del acto administrativo, y de la fracciones XII a la XVI del mismo numeral. Producen la anulabilidad del acto.

Por su parte la ley del procedimiento administrativo del Estado de Sonora dice que la omisión o irregularidad de alguno de los supuestos previstos por las fracciones de la I a la VII del artículo. 4 producen la nulidad del acto administrativo y la omisión o irregularidad de alguno de los supuestos previstos en las fracciones VIII a la X del mismo ordenamiento produce la anulabilidad de acto

Ambas leyes recogen la idea predominante en la legislación extranjera relativa a la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos como forma de irregularidad de dichos actos. Cabe decir, que la diferencia entre ambos conceptos (nulidad y anulabilidad) es de grado y depende de la intensidad del vicio que las provoca, de tal suerte que un acto administrativo será nulo cuando gozando de una apariencia de legalidad esta afectado sin embargo de un vicio o defecto de gravedad en sus elementos esenciales, que impide la producción de sus efectos normales, en doctrina el acto administrativo afectado de nulidad tiene como característica y efecto lo siguiente:

I.- Tiene la presunción de legalidad y por ello los particulares se encuentran obligados a cumplirlo hasta en tanto la autoridad respectiva no hagan la declaratoria de nulidad correspondiente.

II.- El vicio que afecta el acto no es susceptible de ser subsanado por lo que no puede ser ratificado ni confirmado.

III.- El acto puede ser revocado por la misma autoridad salvo el supuesto de que sea un acto favorable al particular. Y

IV.- La nulidad o revocación del acto provocara que sus efectos se retrotraigan.

Por su parte la anulabilidad del acto consiste, cuando uno o vario de sus elementos aparecen viciados pero dicho vicio no es fundamental, por consecuencia presenta las siguientes características y efecto.

I.- Goza a su favor de la presunción de legalidad, lo que conlleva a que debe ser cumplido por el particular.

II.- En forma oficiosa no puede ser revocado por la autoridad administrativa;

III.- El particular afectado por dicho acto para producir su anulación o revocación debe promover ante la autoridad administrativa competente;

IV.- El acto puede ser subsanado por la propia autoridad a través de su confirmación o ratificación y los efectos que produce la anulación son hacia el futuro sin afectar los que ya se hayan producido;

Se considera, que el regular a través de la ley los conceptos de nulidad y anulabilidad los actos administrativos representa un avance para la estructuración de la teoría mexicana de la nulidad de los actos administrativos, contraponiéndose a la anulación que en varias de nuestras leyes se hace de nulidad de pleno derecho que no es propia de nuestra legislación.

## **DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La ley federal del procedimiento administrativo contiene un capítulo de la eficacia del acto administrativo, estableciendo que el acto era válido hasta en tanto su invalidez no hubiera sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, así mismo señala que el acto es válido, eficaz y exigible a partir de que surtiera sus efectos la notificación, salvo en el caso de que el acto otorgará un beneficio al particular en cuyo caso su cumplimiento sería exigible al órgano que lo emitió desde la fecha que la dicto o aquella fecha que se haya señalado para su vigencia, y por último señala que si el acto requería aprobación de órgano o autoridades distinto del que la emitió, el acto no tendría eficacia si no hasta que se diera la aprobación por parte de la autoridad competente.

Por su parte la ley del procedimiento administrativo del estado de sonora contempla un capítulo similar con disposiciones en el mismo sentido, pero añade una en el sentido de dotar a las autoridades competentes de fuerza coercitiva para lograr la ejecución del acto, e incluso señala que en caso del uso de la fuerza pública serán gastos de ejecución con cargo al particular y se consideraran créditos fiscales.

El hecho de que un acto administrativo sea válido, lo dota de la presunción de legalidad o legitimidad, toda vez, que dicho concepto

Conlleva a concluir que el acto se encuentra ajustado a derecho, ósea de que la presunción de que el acto fue emitido en forma acorde a lo que la ley señala para su inicio. Por ende el que un acto administrativo sea válido presupone que es idóneo para producir efectos jurídicos.

El acto administrativo puede ser valido pero no eficaz, situación que es dable se presente el los casos que a continuación se señala:

I.- Cuando no ha sido notificado al interesado;

II.- Cuando requiere de aprobación por otro órgano y dicha aprobación no se ha otorgado.

III.- Cuando este sujeto a plazo o condición.

El acto administrativo es valido cuando ha sido elaborado de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor y es eficaz cuando siendo valido puede ser cumplido, característica que se da por el conocimiento del interesado del acto a través de su notificación, por consecuencia la eficacia del acto se encuentra vinculada con su ejecutividad y ejecutoriedad.

En ese orden de ideas, acto perfecto es el que tiene todos sus elementos integrantes y que ha cumplido con el procedimiento de formación señalado para su nacimiento, además debe de reunir los requisitos necesarios para su validez y eficacia.

También es necesario hacer un breve análisis de lo que se conoce en doctrina como acto administrativo complejo y que consiste en la unión de voluntades administrativas de dos o mas órganos, en este caso lo que le da la característica de acto complejo es que la declaración de voluntad administrativa se realiza con la intervención conjunta o sucesiva de dos más órganos, no es un acto colegiado, porque este se da por órganos compuestos por varias personas y no por varios órganos como lo es el acto complejo.

## **DE LOS INTERESADOS.**

La ley federal de procedimiento administrativo estima que los promoventes con capacidad de ejercicio podían actuar por medio de representante o apoderado, también expone que la representación de las personas físicas o morales ante la administración publica federal para realizar peticiones, intervenir en el procedimiento interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos debía acreditarse a través de instrumento publico, también menciona que en el caso de las personas físicas, dicha personería debe acreditarse, mediante carta poder firmada ante dos testigos, debiendo ratificar la firma tanto el otorgante como los testigos ante la autoridad o fedatario publico o en comparecencia personal del interesado; también considera que el interesado o su representante legal puede autorizar a persona o personas determinadas para oír o recibir notificaciones realizar tramites gestiones o comparecencias necesarias para la tramitación del procedimiento, pudiendo incluir en las facultades la de interponer recursos administrativos, por ultimo contempla la figura del representante común en el caso de la comparecencia de varios interesados.

Por su parte la ley de procedimiento administrativo del estado de sonora, contempla capitulo similar con disposiciones similares salvo que también habla de autorizar a la persona para hacer valer incidentes

De la redacción de los numerales que contemplan la figura que nos ocupa, podemos concluir que en los mismos estima que son interesados aquellas personas físicas o morales, publicas o privadas, titulares de derecho o de intereses legítimos, ya que de acuerdo a la doctrina el interesado es el colaborador que si bien se preocupa de su interés particular, tiene conocimiento que tendrá que desenvolverse en el seno de otro interés distinto y superior, y que el interés público es el interés de todos incluso del de el , en ningún momento el interesado puede identificarse con el litigante judicial y la administración pública, jamás aún cuando se trate de procedimiento, podrá aparecer como contraria y enemiga del interesado, ya que este lejos de ello es copartcipe del interés publico que administra y que a la administración y al interesado les compete la búsqueda de la verdad material.

Se ha considerado doctrinariamente, que el interesado puede ser activo o principal y pasivo o accesorio, el primero es la persona que en el procedimiento administrativo invoca la titularidad del derecho subjetivo o interés legitimo. El segundo es la persona que puede ser afectada por el acto administrativo en sus derechos subjetivos o intereses legítimos y que comparece el procedimiento a petición del promovente original.

## **IMPEDIMENTOS EXCUSAS Y RECUSACIONES.**

Respecto a de los impedimentos, excusas y recusaciones la ley federal de procedimientos administrativos contempla ocho fracciones que son las siguientes:

I.- Tener interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado.

II.- Tener interés, su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

III.- Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento.

IV.- Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público, que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V.- Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;



VI.- Tener relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; y

VII.- Por cualquier otra causa prevista en ley.

Por su parte, la ley del procedimiento administrativo del Estado de Sonora contempla nueve fracciones, toda vez que añade a las causales que contempla la ley federal, el de ser administrador, accionista o representante legal de la sociedad o persona legal interesada en el procedimiento administrativo y además añade también el ser tutor o curador de alguno de los interesados o que habiéndolo sido no hayan trascurrido tres años de haber ejercido dicho cargo.

El capítulo de impedimentos excusas y recusaciones, es similar al que aparece en dichas figuras relativas al poder judicial, todas con la finalidad de que el servidor público en el ámbito de su competencia ejerzan sus funciones de forma imparcial, sin influencias afectivas o intereses personales que puedan afectar la exacta aplicación de la ley, un valor fundamental en el actuar de los servidores públicos, es la imparcialidad en el ejercicio de su función pública pues con base a dicha imparcialidad, la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia se asienta en la moralidad administrativa de la administración pública, de ahí la importancia de este capítulo que salvo lo comentado no tiene mayor trascendencia

## **DE LOS TÉRMINOS Y PLAZOS.**

Respecto a los términos y plazos en el procedimiento, la ley federal de procedimiento administrativo señala lo siguiente:

Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en los días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario, no se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1° de enero; 5 de febrero; tercer lunes de marzo; 1° de mayo; 5 de mayo, 1° y 16 de septiembre; tercer lunes de noviembre; 1° de diciembre de cada 6 años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellas en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del título de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causas de fuerza mayor, o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de días del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de días en el mes del calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Si el último día del plazo o la fecha determinada por inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerrados durante el horario normal de labores, se programará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando el último día del plazo sea hábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo, se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la federación y en su defecto, las comprendidas entre las 8:00 horas una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

Las autoridades administrativas, en caso de urgencias o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando las personas con que se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.

Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, vistas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de diez días el órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

Por su parte la ley de procedimiento administrativo del estado de sonora, contiene disposiciones similares a las que contenía la ley federal de procedimiento administrativo.

Una idea errónea es la de considerar que los conceptos plazos y termino son sinónimos, lo que es incorrecto ya que entre ambos existe diferencias substanciales.

En efecto, plazo es el periodo de tiempo que se fija para que en forma valida se realice una actividad procedimental. En cambio el terno significa el espacio de tiempo que se concede las pates para la realización de los actos procedimentales.

Niceto Alcalá Zamora y castillo, dice: "La diferencia entre ambos es, sin embargo elemental: el plazo encierra un periodo de tiempo, generalmente de días pero

también mayor meses o años” y a veces menor “horas e inclusive minutos” a todo lo largo del cual desde el dies a quo hasta el dies ad quem (aunque mejor seria hablar de momento inicial y final “o bien de apertura y de clausura” con objeto de poder extender la idea a los inferiores de un día) se puede realizar válidamente la actividad correspondiente, el termino significa tan solo el punto de tiempo para comienzo de determinado acto celebración de una audiencia, comparecencia de un testigo, practica de un remate, reunión de la junta de acreedores, comienzo de un deslinde etc.”

Una vez establecido lo anterior es necesario comentar que los días inhábiles que considera ambas leyes son los sábados y domingos y los que se consideran de descanso obligatorio para los trabajadores del estado salvo que en la federal se añade el primero de septiembre día en que el ejecutivo federal rinde su informe anual y en la ley estatal, el 17 de julio por ser aniversario de la muerte de Álvaro Obregón.

## **DE LAS NOTIFICACIONES**

Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimiento, solicitud, de información o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I.- Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II.- Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio cuando así lo haya exceptuado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y

III.- Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado, o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, 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 del 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.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado, o en el último domicilio que la persona a quien de 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 ésta 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 al notificador. Si el domicilio se encuentra cerrado, el citatorio se dejara con el vecino más inmediato.

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 éste a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.

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.

Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieran sido notificadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente de aquel en el que se haya surtido efecto la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

En las notificaciones por edictos, se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el diario oficial de la federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto integro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso

administrativo que contra la misma proceda, el órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

Por su parte la ley de procedimiento administrativo del Estado de Sonora, contempla reglas similares a las que mencionaba la ley federal del procedimiento administrativo.

Es necesario en primer termino resaltar que tanto la ley estatal como la federal recogen como forma de notificación los avances tecnológicos, sin embargo no lo reglamenta sino solo hace alusión a ello, es muy importante que los avances tecnológicos san reconocidos por el derecho, pero mas importante aun que se establezcan reglas que permitan arribar a la conclusión de certeza de que efectivamente el acto fue notificado a la persona a la cual fue dirigido, que exista constancia con la cual se pueda comprobar la recepción de la notificación por parte del interesado, ello para que la notificación pueda surtir efecto, y además para que la notificación de autos que contengan e impongan carga procesal, pueda correr el termino concedido a la parte para soportar dicha carga, es necesario también destacar que las notificaciones por medio de correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax, no es aplicable a la notificación de todos los actos dictados por el órgano administrativo ya que tales métodos no se pueden emplear para notificar citatorios emplazamientos, requerimiento, solicitudes de informe o documentos y las resoluciones definitivas, o sea que dichos medios solo podrán utilizarse cuando el auto a notificar no le imponga al interesado carga procedimental o la concesión de algún derecho.

También contienen ambas legislaciones la figura de la notificación personal la que deberá efectuarse, tratándose de citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes y documentos y las resoluciones definitivas, ya que en caso de que tales actos no sean notificados personalmente, dicha notificación no podrá considerarse legalmente efectuada.

En lo relativo a los actos definitivos su notificación personal constituye un elemento formal ya que de no ser así no puede entenderse legalmente notificado no hay que olvidar que una de las finalidades de las notificaciones es la publicidad al interesado del acto a notificar, pues si dicha notificación no contiene en si misma la suficiente publicidad a favor del interesado, la misma seria violatoria de la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, por ende es que los actos definitivos deben ser notificados en forma personal.

Al efecto y sobre las notificaciones por correo por acuse de recibo nuestro máximo tribunal se ha pronunciado de la siguiente manera.

### **NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO EN MATERIA FISCAL.**

De lo dispuesto por los artículo 134 fracción I, del código fiscal de la federación y el 42 de la ley del servicio postal Mexicano, se concluye que si el primero de tales preceptos permite la posibilidad de realizar modificaciones por coreo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de los casos que en el mismo artículo y fracción se

mencionan ello obedece al particular tratamiento que establece la segunda de estas disposiciones respecto de los documentos que prevé, esto es que la correspondencia registrada, a diferencia del correo ordinario, debe de ser entregada precisamente a su destinatario, no a otra persona ajena, excepto que para ello medie autorización por escrito. Consecuentemente, si bien una tarjeta de acuse de recibo goza de valor probatorio pleno por constituir un documento público, lo que con ella se prueba que la pieza postal ahí consignada se entregó a la persona cuya firma calza la tarjeta; empero, no acredita por si sola que la notificación respectiva se practicara legalmente, máxime si el destinatario niega sea suya la firma que la calza, y difiere a simple vista que difiere en sus rasgos de la o las firmas que aparecen como suyas en alguna de las constancias de los autos y si, además, no hay algún otro indicio que indique que aquella firma corresponda a alguna persona autorizada por el quejoso para recibir la pieza postal. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

#### NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO. EN MATERIA FISCAL. REMITIDAS A PERSONAS MORALES PÚBLICAS O PRIVADAS. (CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42 de la ley del Servicio Postal Mexicano, y el diverso artículo 33 del Reglamento para la Operación del Organización Servicio Postal Mexicano, el servicio de acuse de correspondencia registrada, consiste en recabar en un documento la firma de recepción del destinatario o de su representante legal, y entregar ese documento al remitente; y si el destinatario no se encuentra en su domicilio podrá en diez días siguientes recoger la pieza postal. Por tanto, si el acuse de recibo de una notificación por correo dirigida a una persona moral pública o privada en materia fiscal, no se encuentra firmada por el representante legal de la misma, o bien no consta que se haya entregado en la respectiva oficialía de partes y oficina de correspondencia, sino a persona diversa, no puede estimarse legalmente válida tal notificación. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

#### NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO EN MATERIA FISCAL. LAS REMITIDAS A PESONAS MORALES PÚBLICAS O PRIVADAS, SON CORRECTAS SI SE ENTREGAN EN LA RESPECTIVA OFICINA DE CORRESPONDENCIA.

Si bien según lo estimado en los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia registrada debe ser entregada a los destinatarios o a las personas autorizadas por éstos y tratándose de una sociedad debe de entregarse a su representante legal, deben estimarse correctas las notificaciones legales remitidas por correo certificado a personas morales, públicas o privadas, si se entregan en la respectiva oficialía de partes u oficina de correspondencia, ya que la existencia en tales departamentos, en dichas personas morales, presupone la diversidad de funcionarios y personal en general de las mismas y la gran cantidad de correspondencias que recibe la pieza postal y firma el acuse de recibido sea el representante legal de la destinataria, pues para ello tendría que analizar la documentación idónea que acreditase esa representación. Asimismo la existencia de

las oficinas de correspondencia aludidas presupone la autorización del personal empleado en ellas para recibir toda la correspondencia dirigida a la persona moral de que se trate y entregarla a quien según sus funciones corresponda. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

### **NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO. PERSONAS FISICAS.**

De la interpretación armónica entre lo que disponen por un lado, la fracción I del artículo 143 del código fiscal de la federación, y por el otro, el texto del artículo 42 de la ley del servicio postal mexicano (antes artículo 457 de la ley de vías generales de comunicación), es posible concluir que si que si el legislador federal consignó en el primero de los numerales indicados la posibilidad de realizar notificaciones por correo certificado con acuse de recibo cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos de actos administrativos que pueden ser recurridos, lo hizo tomando en consideración el específico tratamiento que está última forma de comunicación, implícita es decir que la correspondencia registrada, a diferencia del correo ordinario, habrá de ser entregada, precisamente, a la persona a la cual se ha dirigido y no a otra ajena, salvo que para ello medie comunicación por escrito según lo establece expresamente la segunda de las disposiciones invocadas. En ese orden de ideas si bien una tarjeta de acuse de recibo como documento público que es, goza de valor probatorio pleno sin embargo, lo que en ella se acredita es que la pieza postal que consigna fue entregada a la persona cuya firma calza, mas esto no demuestra por si solo que la notificación realizada se haya practicado legalmente, si de las diversas constancias que obran en autos se advierte con claridad que dicha firma difiere notoriamente a aquella que pertenece al destinatario de la comunicación.

### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA TERCER CIRCUITO.**

Otra forma de notificaciones que previenen las leyes es la notificación por edictos la cual es muy criticada, ya que regularmente por ignorancia pobreza o falta de tiempo de la persona a notificar, esta puede no haber tenido acceso a los diarios en los cuales se hizo la notificación, porque aún cuando en la publicación se contenga un resumen de la resolución a notificar, los datos del expediente del cual emana dicha notificación, la autoridad que tramita el procedimiento, el nombre de la persona a notificar, y en el caso de persona incierta o desconocida la descripción de la cosa u objeto que se persigue con el procedimiento, si es mueble o inmueble, y los datos que lo identifiquen, lugar de ubicación, colindancia, nombre con que es conocida, etcétera, de tal modo que de ser posible a primera vista, se llame la atención del interesado, y es claro que si estos datos no son exactos, no se podrá generar la presunción de certeza, de que los edictos hayan alcanzado su finalidad, pues a mi modo de ver ni aún así puede alcanzarse dicha presunción.

## DE LA IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES

La ley federal de procedimiento administrativo, establece como medio para de impugnación de las notificaciones lo siguiente.

Las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.

El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:

I.- Si el particular afirma conocer del acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo concedió;

II.- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. si no se señalare domicilio, la autoridad deberá conocer el acto mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso;

III.- La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y

IV.- Si se resuelve que no hubo notificación o que este no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la Fracción II del artículo 41 de la propia ley, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

Por su parte, la ley del procedimiento administrativo del Estado de Sonora, no contempla un capítulo de impugnación a las notificaciones si no que lo contempla



dentro el mismo capítulo de notificaciones, pero con disposiciones similares a las contenidas en la ley federal del procedimiento administrativo.

La impugnación de las notificaciones debe de hacerse dentro del propio procedimiento, y, o, por cuerda separada, y con tal dispositivo se dota al procedimiento de celeridad y economía procesal, toda vez que cuando se este ante la presencia de una notificación personal, se tramitaría dicha impugnación junto con el procedimiento administrativo.

## **DE LA INICIACIÓN**

La ley federal del procedimiento administrativo, considera que el procedimiento inicia de la siguiente forma

Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano competente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho en los términos previstos en la presente Ley.

Iniciando el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia y en su caso, en

la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicien o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

Respecto a la iniciación del procedimiento la ley del procedimiento administrativo del Estado de Sonora contiene un capítulo donde abarca la iniciación tramitación y formalidades del procedimiento, tanto este ordenamiento como el anterior señala de oficio o a petición de parte, pero la ley federal es muy escueta al respecto siendo mas practica y concreta la ley del estado al considerar las formas en que inicia a petición de parte y en las que inicia de oficio cosa que no aparece en la ley federal notándose mas adelantada aquella que ya esta.

Como se ve de lo mencionado, en el procedimiento administrativo, esta investido del principio de informalidad, a favor del gobernado y del principio de in dubio pro actione o en caso de duda debe ser favorable al promovente, se dice lo anterior en cuanto a que el procedimiento administrativo que se compliquen o se retrase no por ello pueden desechare las promociones por estar dirigidas a autoridades que no son competentes en cuanto al asunto que se les plantea.

En relación al segundo principio hay que señalar que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación mas favorable al ejercicio del derecho de la acción del gobernado, por lo que no es posible que se le rechacen sus escritos por cuestiones meramente formales, pues como se dijo en la exposición de motivos de la ley federal del procedimiento administrativo al postularse el principio del derecho de acción y por ello asegurar en lo posible, sin prestarle atención a lo formal, para que ello no pueda incidir en una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De tal principio se derivan múltiples aplicaciones como es la calificación de la autoridad competente para conocer del asunto, la obligación de la autoridad que resulte incompetente de remitir el asunto a la competente, la calificación de un recurso, la advertencia o apercibimiento según se de el caso al particular para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la documentación e información exigidas para estar en posibilidad de autoridad de resolver el asunto.

## **DE LA TRAMITACIÓN**

Respecto a la tramitación del procedimiento, la ley federal como ya se dijo se separa en dos capítulos la iniciación y tramitación al efecto la tramitación la contemplan los artículos del 46 al 56 que son del tenor siguiente:

Artículo 46.- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista casusa debidamente motivada de la que quede constancia.

El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.

Artículo 47.- Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

Artículo 48.- Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresará lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinentes, fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

Artículo 49.- Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.

Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la Ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados, cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Artículo 51.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas, se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contando a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que admitan ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Artículo 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

Artículo 53.- Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija, o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos.

Artículo 54.- Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente.

Artículo 55.- A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo.

Artículo 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no presentar alegatos, se tendrán por concluido el trámite.

Por su parte la ley estatal, incluye en un solo capítulo la iniciación, tramitación y las formalidades (en la ley federal no hay formalidades), sin embargo son similares en cuanto a la sustancia, por lo cual cabe hacer los siguientes comentarios.

Los principios de los cuales está dotado el procedimiento administrativo, están considerados como valores fundamentales del ejercicio de la administración pública, que todo funcionario público debe guardar, y de acuerdo con ello considero que el legislador al pretender regular la responsabilidad de los funcionarios, busca que tales principios no queden en buenos propósitos si no que constituyen verdaderas garantías del que el procedimiento administrativo se realizara de una manera eficaz, e imparcial y así conseguir de una manera segura el exacto cumplimiento de los mismos.

También contemplan ambas legislaciones las diligencias para mejor proveer, en base a ello puede decirse que el legislador dotó al procedimiento administrativo del principio de verdad material, el cual a su vez deriva del principio de oficialidad en cuanto que impone a la autoridad administrativa a que realice de oficio los actos necesarios tendientes a resolver la cuestión planteada sin limitarse a los argumentos esgrimidos por el interesado, si no con base a los hechos que realmente sucedieron,

de esta manera la instrucción del procedimiento no queda relegada exclusivamente a la responsabilidad del interesado sino que también le impone la carga a la autoridad a que de forma oficiosa, se allegue a las pruebas necesarias para el conocimiento y comprobación de los hechos respectivos, ello en base a que en el procedimiento administrativo impera la verdad material y no la verdad formal, por ende el órgano administrativo debe buscar aquella sobre esta, al efecto el tratadista Agustín A. Gordillo, sostiene que: “Esto es fundamental respecto de la decisión que finalmente adopte la administración en el procedimiento; mientras que en el proceso civil el juez debe en principio constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal) en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver esta, sujeto al principio de legalidad material y debe en consecuencia ajustarse a los hechos prescindiendo, de aquellos que hayan sido alegados o probados por el particular o no por ejemplo, hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en poder de la administración, o por otras circunstancias que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificar etc., si la decisión administrativa no se ajusta a lo materialmente verdadero su acto estará viciado por esa sola circunstancia”<sup>6</sup>.

## **PRUEBAS ADMISIBLES**

En el procedimiento administrativo se admiten toda clase pruebas, salvo la confesional de las autoridades, sin que pueda considerarse confesional la petición de informes o documentos, de la misma manera y en aras del principio de verdad material, se faculta a la autoridad para que se allegue toda clase de pruebas, tendientes a averiguar la verdad material, la que debe prevalecer sobre la verdad formal, atento al principio invocado, de la misma manera se le restringe la facultad de rechazar pruebas, en el caso de que no tengan relación con la litis, no sean ofrecidas conforme a derecho, sean innecesarias, intrascendentes o contrarias a la moral, y al derecho, y por ultimo consagra la garantía de legalidad, al imponerle a la autoridad la obligación de fundar y motivar la resolución.

El desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas deberán realizarse dentro de un plazo de tres a quince días, y en el caso de pruebas que amerite desahogo posterior se concederá al oferente un plazo de ocho a quince días, para tal efecto.

## **NOTIFICACION PARA EL DESAHOGO DE PRUEBAS**

El órgano instructor deberá hacer saber a través de notificación al interesado el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que se hayan

---

<sup>6</sup> Agustín A. Gordillo, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966, Pág.661 y 662

admitido, la finalidad que busca el legislador con un termino tan corto es el reducir las facultades discrecionales de la autoridad administrativa al menor tiempo posible y de paso otorgar al interesado mayores garantías, originalmente el texto del artículo hablaba “debida” anticipación en lugar de tres días, frase que fue eliminada por lo ambiguo de la misma y que ocasionaba confusión en las partes y en la autoridad, además por elemental no se dice en el artículo que la notificación debe también contener el lugar fecha y hora en que se practique la prueba requisitos necesarios para que la notificación cumpla con su finalidad, de la misma forma debe también contener el apercibimiento que procede en su caso y del derecho que le asiste al interesado para nombrar perito que lo asista.

## **INFORMES RENDIDOS POR AUTORIDADES**

Las autoridades administrativas para resolver las cuestiones sometidas a su consideración, de requerir informes o dictámenes de otros órganos con carácter consultivo los que pueden adquirir relevancia e impactar en el fondo del negocio, no dejan de constituir declaraciones de juicio que ilustran y norman al órgano decisorio proporcionando elementos de opinión necesarios para que el órgano resolutorio se encuentre en actitud de reproducir su resolución, de acuerdo a la normatividad en ambas leyes bajo la óptica de su obligatoriedad se clasifican en obligatorios y facultativos ya sea que lo exijan o no las normas legales alienables; de la misma manera desde el punto de vista de su fuerza se clasifican en vinculantes y no vinculantes, sin embargo de acuerdo en lo que determinan las normas relativas contenidas en las leyes que nos ocupan el carácter de los informes será facultativo y no vinculantes, y solo por excepción cuando la norma legal aplicable lo determine tendrán el carácter de obligatorios y vinculantes.

De darse en el procedimiento el caso de excepción de informes obligatorios y vinculantes, la omisión de la autoridad administrativa debe solicitarlos, dará lugar a que se encuentren afectados de nulidad, en los términos del artículo 3 en los que respecta a la ley federal y 4 a lo relativo a la ley estatal toda vez que el acto fue expedido sin sujetarse a las disposiciones relativas señaladas para tal procedimiento, por otra parte debe estimarse que al tratarse de informes vinculatorios el órgano encargado de resolver el acto administrativo esta obligado a dictar el acto conforme a la opinión contenida del informe, ya que en caso contrario estaría afectado de nulidad por no estar correctamente motivado.

Es necesario señalar que respecto al plazo que se señala para que se rinda el informe contrariamente a la tradición contenida en la legislación mexicana de no señalar termino para ello, ambas leyes establecen que cuando una autoridad solicite un informe a otra, esta tenga obligación de emitir el mismo y que en el caso de ser vinculante el informe, la emisión del informe u opinión deberá ser emitida en quince días, en caso contrario debe entenderse que no existe objeción por parte de la autoridad administrativa a las peticiones del interesado, actualizándose así lo que se conoce como afirmativa ficta.

## **ALEGATOS**

Como todo procedimiento, las partes al concluir el mismo tienen el derecho de formular lo que se conoce como alegatos, que son los argumentos que el interesado realiza a efecto de hacer ver a la autoridad resolutoria lo fundado, de sus pretensiones y que logro demostrar la procedencia de las mismas, es decir los razonamientos de forma escrita, en que cada parte insiste en sus pretensiones realizando reflexiones y deducciones que según su decir suministran a su favor las pruebas, impugnando también con conocimiento de causa aquellas pruebas en que su contendiente apoya su interés, su intención y derecho, esforzándose el alegante en cuanto pueda para demostrar la verdad de sus asertos y la justicia de sus derechos, como se considera que en el ámbito del derecho administrativo la función de los alegatos posee un contenido mas amplio, pues no solamente tiene como finalidad demostrar a la autoridad que quien la formula tiene razón en sus pretensiones, sino que también tiene como finalidad el de introducir nuevas cuestiones que no se hicieron valer en la fase de apertura del procedimiento y que por alguna razón no fueron esgrimidas oportunamente. Lo anterior tiene su base en el hecho de que el procedimiento administrativo al estar exigido por los principios de eficacia informalidad, oficialidad, y de verdad material, ello faculta al particular para que en sus alegatos exprese aquello que tenga como finalidad ilustrar a la autoridad acerca de la razón que tienen sus pretensiones, y la autoridad administrativa tiene la obligación de tomarlos en cuenta al momento de producir su resolución.

## **DE LA TERMINACIÓN**

La ley Federal de Procedimiento Administrativo, llama al capítulo que nos ocupa "DE LA TERMINACIÓN", y señala al respecto:

Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo.

I.- La resolución del mismo.

II.- El desistimiento.

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

IV.- La declaración de caducidad;

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

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

Artículo 58.- Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectarán a aquél que lo hubiese formulado.

Artículo 59.- La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos tramitados a solicitud de lo que diga el interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no procederá por si misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expedición del plazo para dictar resolución.

Artículo 61.- En aquellos casos en que medie situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

Por su parte la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado, de Sonora, llama al capítulo en estudio "DE LA CONCLUSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO" y al respecto sostiene:

Artículo 75.- Pondrán fin al procedimiento administrativo:

I.- El acto o la resolución definitiva que se emita;



II.- El desistimiento;

III.- La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas;

IV.- La declaración de caducidad del procedimiento administrativo;

V.- La configuración de la afirmativa ficta; y

VI.- La configuración de la negativa ficta.

Artículo 76.- Los actos o resoluciones emitidos que pongan fin al procedimiento deberán decidir todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previas por las normas y deberán contener:

I.- El nombre del peticionario o de la persona a quien se dirija y, si se ignora, los datos suficientes para su identificación;

II.- El análisis de las cuestiones planteadas;

III.- La motivación y fundamento legal;

IV.- Los puntos decisorios; y

V.- El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que la emite.

Artículo 77.- Todo interesado podrá desistirse del procedimiento administrativo que promueva; en caso de que existan varios interesados el desistimiento sólo operará respecto de quien lo hubiese formulado.

Artículo 78.- El desistimiento deberá ser presentado por escrito, ya sea por el interesado o su representante legal, y para que produzca efectos jurídicos tendrá que ser ratificado por comparecencia ante la autoridad administrativa que conozca del procedimiento. Dicha ratificación deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación del desistimiento.

Artículo 79.- La caducidad del procedimiento administrativo operará de oficio cuando:

I.- Se trate de procedimiento administrativo iniciados de oficio, a los seis meses, contando a partir de la última actuación administrativa; y

II.- Se trate de procedimientos administrativos iniciados a petición del interesado, procederá sólo si el impulso del particular es indispensable para la continuación del procedimiento y operará a los tres meses contados a partir de la última gestión que se haya realizado.

Artículo 80.- La declaración de caducidad no procederá cuando el interesado haya dejado de actuar en virtud de haberse configurado la afirmativa ficta.

Artículo 81.- Transcurridos los términos y condiciones que señalan las fracciones I y II del artículo 79 de esta Ley, la autoridad administrativa competente acordará el archivo definitivo del expediente.

La caducidad no procederá por si misma la prescripción de las acciones del particular, ni de la administración pública estatal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de la prescripción.

Artículo 82.- Contra la resolución que declare la caducidad del procedimiento administrativo procederá el recurso de inconformidad previsto en esta Ley.

Artículo 83.- Tratándose de autorizaciones, licencias y permisos, cuando las autoridades administrativas no emitan su resolución o respuesta dentro de los plazos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables o en esta Ley, habiendo el interesado cumplido con todos los requisitos legales, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo en todo lo que le favorezca, salvo en los siguientes casos.

I.- En las materias relativas a desarrollo urbano, ecología, salubridad y bebidas con contenido alcohólico; el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan;

II.- Tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre bienes del Estado, Municipio o de sus entidades;

III.- En el otorgamiento de concesiones para la presentación de servicios públicos;

IV.- Cuando el interesado no haya reunido los requisitos que señalen las normas aplicables; o

V.- En todos aquéllos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

Artículo 84.- Cuando por el silencio de la autoridad administrativa, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, podrá solicitar ante el superior jerárquico de aquélla o ante ésta si es el titular de una dependencia o entidad, la certificación de que ha operado esta resolución ficta, para la plena eficacia del acto presunto.

La certificación deberá expedirse dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud y contendrá una relación sucinta de la solicitud presentada, del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad administrativa para dictar su resolución, y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta; así mismo, proveerá todo lo relacionado con el acto de que se trate.

Cuando el superior jerárquico niegue la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

La certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz y podrá acreditarse mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Como se ve ambas legislaciones son similares en cuanto a las causales de terminación del procedimiento administrativo,

De acuerdo a la doctrina el procedimiento administrativo puede terminar de manera normal o anormal, (al igual que cualquier procedimiento de cualquier otra rama del derecho) debe entenderse que la forma de terminar un procedimiento normal es la resolución que le recaiga al procedimiento y que resuelva el fondo del negocio, las formas anormales, son aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin pronunciarse sobre la decisión de fondo, por situaciones de hechos o por actos de los particulares, como pueden ser el desistimiento, la renuncia de derechos, la declaratoria de caducidad, hechos supervinientes que imposibiliten la tramitación de del procedimiento y el convenio.

En la fracción I de ambos artículos al referirse al termino de resolución lo amplia en sentido restringido ya que se refiere aquel acto que resuelve el fondo de la cuestión planteada toda vez que de otorgarle un sentido mas amplio, como el relativo al acto que pone fin al procedimiento cualquiera que sea su contenido, englobaría también los casos de desistimiento renuncia y caducidad, ya que en estos casos se produce una resolución administrativa, que admite el desistimiento o la renuncia de derechos o declara la caducidad.

En lo relativo al desistimiento y la renuncia es necesario señalar que aun cuando tienen en común del apartamiento voluntario del interesado en la acción inicialmente intentada dichas figuras son diferentes por los efectos que producen, toda vez que en el desistimiento el interesado se refiere única y exclusivamente al procedimiento en el que se produce y quedan intactos los derechos eventuales que le asisten al interesado y que el mismo podrá ejercer en caso de estimarlo necesario en otro procedimiento distinto, en la renuncia en cambio el renunciante se refiere a los derechos a los cuales hace declaración expresa de renunciar a ellos, de tal suerte que no podrán se exigidos por el, en el futuro.

Por su parte la caducidad del procedimiento es una figura que no aparecía en el derecho administrativo, la cual se actualiza cuando se paraliza el procedimiento por causa imputable al particular, en el caso por mas de tres meses en cualquiera de las etapas del procedimiento, o cuando la autoridad no dicte la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes a la extinción del plazo que al efecto le señala la ley.

La figura que nos ocupa como ya se dijo es una novedad dentro del procedimiento administrativo y va en contra de la naturaleza del mismo ya que el procedimiento

debe de atender al procedimiento de oficialidad, que en virtud de la seguridad jurídica y del interés público de que la función pública sea continua y regular, obligue a los órganos de la administración pública a impulsar de oficio en forma inquisitiva hasta su total conclusión de cualquier procedimiento que se hubiere iniciado, ello en base a que la función administrativa del estado no puede estar supeditada a la voluntad de los particulares.

Sin embargo, es de considerarse que la caducidad en contra de particular es de carácter excepcional y que para que opere la misma es necesario que en forma previa haya un acto de prevención por parte de la autoridad, para que el interesado promueva y evite así la actualización de la figura en comento.

## **DE LA IMPUGNACION DE LA RESOLUCIÓN**

### **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Artículo 83.- Los interesados afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos, y de los contratos que los particulares solo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieren a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Artículo 84.- La oposición a los actos o trámites 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 definitiva.

Artículo 85.- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días, contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efecto 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 causa;

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI.- las pruebas que ofrezcan, que tengan resolución inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que ameriten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Artículo 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre y cuando;

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- Sea procedente el recurso;

III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V.- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acreditar, en su caso, la suspensión o denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Artículo 88.- El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechara cuando:

I.- Se presente fuera de plazo;

II.- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y

III.- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Artículo 89.- Se desechara por improcedente el recurso:

I.- Contra actos que sean materia de otro recurso, y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el propio 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 este 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.

Artículo 90.- Será sobreseído el recurso cuando:

I.- El promovente se desista expresamente del recurso;

II.- El agravado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona;

III.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

V.- Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y

VI.- No se probare la existencia del acto respectivo.

Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I.- Desecharlo por improcedencia o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir un nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Artículo 92.- 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 la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamiento del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiarlos 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 cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

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

Artículo 93.- no se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresara con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

Artículo 94.- El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Art. 95.- La autoridad no podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 96.- Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

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

## CAPITULO 10

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Artículo 106.- Contra los actos y resoluciones definitivas que expidan las autoridades administrativas, el interesado podrá, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.

Artículo 107.- El recurso de inconformidad se interpondrá ante la autoridad administrativa que emitió el acto o resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución o acto que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

Artículo 108.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el inconforme deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre y firma del recurrente, y el nombre del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;

III.- El acto o resolución administrativa que impugna, la autoridad que lo emitió, así como la fecha en que fue notificado del mismo o bien tuvo conocimiento de éste;

IV.- Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y

V.- Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

Artículo 109.- Con el recurso de inconformidad deberán acompañarse:

I.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral;

II.- La constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edicto se deberá acompañar la publicación, o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución; y

III.- Las pruebas que se tengan.

Artículo 110.- En caso de que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos que se señalan en los dos artículos anteriores, la autoridad administrativa que conozca del recurso deberá prevenirlo por escrito, por una vez, para que en el término de cinco días hábiles, siguientes a la notificación personal, subsane la



irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Artículo 111.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- Se admita el recurso;

III.- No se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;

IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable, con billete de depósito o fianza expedidos por una institución autorizada; y

V.- Tratándose de multas, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas en la legislación fiscal aplicable.

Artículo 112.- La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso.

La suspensión podrá revocarse por la autoridad administrativa, previa vista que se conceda a los interesados por el término de tres días, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Artículo 113.- La autoridad administrativa, en un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del recurso, deberá proveer sobre su admisión, prevención o desechamiento y la suspensión del acto impugnado, en su caso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente.

Artículo 114.- Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

I.- Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución o que haya sido promovido por el mismo recurrente y por el mismo acto impugnado;

II.- Contra actos consumados de modo irreparable;

III.- Contra actos consentidos expresamente;

IV.- Fuera del término previsto por esta Ley; o

V.- Cuando se este tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Artículo 115.- Será sobreseído el recurso cuando:

I.- El promovente se desista expresamente;

II.- El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afectan a su persona;

III.- Durante el procedimiento sobrevenga algunas de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV.- Hayan cesado los efectos del acto impugnado;

V.- Falte el objeto o materia del acto; o

VI.- No se probare la existencia del acto impugnado.

Artículo 116.- Si no fuere desechado el recurso, en el mismo auto que lo admita, la autoridad administrativa deberá resolver sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, las que deberán desahogarse dentro de los diez días hábiles siguientes.

Artículo 117.- Se admitirán toda clase de pruebas con excepción de la confesional a cargo de la autoridad administrativa y las que sean contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. Las pruebas supervenientes se podrán ofrecer hasta antes de que se dicte resolución. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando teniendo la obligación de aportarlos durante el procedimiento administrativo, no lo haya hecho.

Artículo 118.- Una vez que se hubieren desahogado las pruebas, la autoridad administrativa deberá emitir la resolución al recurso dentro de los diez días hábiles siguientes.

Artículo 119.- La autoridad administrativa sólo examinará los agravios hechos valer por el recurrente y cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad administrativa, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta 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 planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de diez días hábiles, contado a partir de que se haya dictado dicha resolución.

Artículo 120.- La autoridad administrativa encargada de resolver el recurso podrá:

I.- Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

III.- Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o

IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

Artículo 121.- Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.

Como fácilmente se ve, mientras una ley lo denomina recurso de inconformidad la otra la llama recurso de revisión, sin embargo ambos recursos son similares.

No hay que olvidar que todo acto administrativo es regular o irregular, es impugnabile por la propia vía administrativa o jurisdiccionalmente, mediante recursos administrativos o acciones judiciales respectivamente, o a través del juicio de garantías en ejercicio del derecho de defensa establecido en el artículo 14 constitucional.

La cualidad propia del acto administrativo, como todo acto jurídico, de producir efectos jurídicos directos tiene como consecuencia lógica natural y necesaria que puedan ser controvertidas por el interesado.

La impugnación de los actos administrativos, a través de recursos de la misma naturaleza, es procedente a través de aquellos recursos administrativos, para aquellos casos en que la propia ley establezca tales medios de defensa.

En el caso en que no se establezca en el ordenamiento respectivo el recurso administrativo como medio de defensa el gobernado puede elegir la vía jurisdiccional, ya sea por medio de tribunales administrativos en la promoción de juicios de nulidad o contenciosos administrativos, o en su caso ante tribunales judiciales en el ejercicio de la acción de garantías.

Es necesario aclarar que no solamente es el gobernado el que puede impugnar los actos administrativos, si no que también lo puede hacer la administración pública en aquellos que le sean lesivos al interés público.

En consecuencia, el recuso que nos ocupa viene a establecer una de las características del acto administrativo, que es impugnabilidad bien sea administrativa bien sea judicial, la existencia de un estado de derecho hace presuponer el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos y el interés legítimo de los gobernadores así como el establecimiento de los medios jurídicos para la defensa de tales derechos e intereses que se vean afectados o lesionados por la actuación del poder público.

Como ya se ha mencionado, la existencia de un estado presupone el conocimiento de los derechos públicos subjetivos e intereses legítimos de los gobernados, así como el establecimiento de los medios jurídicos para la defensa de tales derechos e intereses que se pudieran afectar o lesionar por la actuación del interés público.

En México se han creado los llamado recursos administrativos, cuya finalidad no es solo la protección o tutela de los gobernados, sino que constituyen también un sistema de control jurídico administrativo de la actividad de los órganos administrativos, ello con el fin de que las autoridades regulen su actuación dentro de un marco de legalidad en los términos y condiciones establecidos previamente en las normas jurídicas.

El significado de la palabra recurso administrativo, deriva de la palabra recurso que viene desde el latín recursos que significa la acción y efecto de recurrir. Por ello se dice que recurso es la acción que concede la ley al interesado para reclamar las resoluciones de la autoridad. Por su parte el calificativo administrativo, denota que esa acción debe ser resuelta por una autoridad administrativa, que puede ser la que dicto el acto administrativo impugnado u otra especializada, pero siempre en la vía administrativa.

Este medio de defensa se caracteriza por tener una misma finalidad represiva o depuradora de actos pree existentes que se considera fueron dictado en contravención a disposiciones jurídicas.

Ahora bien la referida finalidad del medio impugnativo que nos ocupa recibe el nombre del recurso, en razón que la autoridad competente que lo resolverá, vuelva a trabajar sobre la materia que es objeto de impugnación a fin de que su nuevo curso (recurso), le permita subsanar las deficiencias que se le imputan al acto impugnado.

De esta forma la administración ejerce un control de carácter administrativo sobre la producción de actos administrativos, dictados por las autoridades de tal naturaleza, con el fin de que si dichos actos se encuentran afectados tanto por vicios de forma como de fondo, tales actos sean destruidos, ello de comprobarse su ilicitud, y en caso contrario se proceda a su confirmación ante la existencia de vicios.

De lo anterior tenemos, que los recursos administrativos se caracterizan por lo siguiente:

I.- Representan una actividad de control de naturaleza administrativa, sobre la actuación de los órganos de administración pública;

II.- El control de los recursos es de carácter represivo o correctivo, en cuanto tiende a depurar el acto administrativo de los vicios que tiene, dando lugar a uno nuevo que substituya, modifique o revoque el acto impugnado;

III.- Tienen por objeto mantener la legalidad o juridicidad administrativa, para sostener el imperio o eficacia jurídica; y

IV.- Su tramitación se asemeja a la de tipo jurisdiccional pero sin llegar a asimilar.

La tramitación de los recursos administrativos, esta sujeta a los principios jurídicos que se establecen en la propia ley en virtud que para su resolución debe seguirse el procedimiento jurídico de impugnación.

Al efecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

## CAPITULO 11

### REVISION EN SEDE ADMINISTRATIVA

El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece la opción de impugnar los actos que se rigen por tal ordenamiento a través de este recurso o mediante el juicio segundo ante el Tribunal Fiscal de la federación.

De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo y 11, Fracción XIII, de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es, optativa. En este momento se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rigen por este ordenamiento, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes, a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías, dado que en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley Reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar estos medios emita el legislador ordinario.

Tesis de Jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada de tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Cabe señalar que actualmente el concepto de autoridad no solo se circunscribe al órgano del estado que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya sea hecho como de derecho, y que por ello se encuentra en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser público la fecha de que dispone, como antiguamente lo consideraba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si no que ahora autoridad serian aquellos órganos del estado

que con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por si o ante si situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales, ni del consenso de la voluntad del afectado

En base a lo expuesto, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa debe de conocer de actos o resoluciones administrativas dictados sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos no solo de obra pública celebrados por las dependencias de la administración pública centralizada sino también por las entidades del sector paraestatal, y además debe de conocer de los actos o resoluciones administrativas dictados en materia de adquisiciones arrendamientos y prestación del servicio del sector pública.

También hay una corriente que considera que dicho tribunal deberá conocer de sanciones disciplinarias que puedan imponer a sus alumnos, las universidades públicas integrantes de la administración pública federal paraestatal.

También se considera que el tribunal podrá conocer sobre la legalidad de las expropiaciones, de la revocación de las concesiones administrativas de servicio público, de uso o aprovechamiento de bienes del servicio público o bienes del dominio público incluso en materia de obra pública.

El momento para impugnar todos los actos de trámite que se han producido durante el procedimiento es al impugnar la resolución definitiva, esta resolución para impugnarse se encuentra supeditada a que durante el desarrollo del procedimiento administrativo se haga valer la violación respectiva.

En esta orden de ideas, y toda vez que los actos de trámite pueden estar viciados, el que su impugnación se haga en forma conjunta con el acto decisorio final es de estimarse como una cuestión formal en la tramitación del procedimiento administrativo, o sea que al existir una violación del procedimiento que haría anulable el acto final y que por consecuencia al resolver el recurso de impugnación este tendría el efecto de retrotraer el procedimiento al momento procedimental en que se cometió la violación, es lo que hace necesario que la impugnación del acto de trámite sea junto con el acto final, ello a efecto de cuidar la sanidad procesal de procedimiento.

Para efectos de computar el plazo de la interposición del recurso de revisión, debe realizarse tomando en cuenta los días hábiles excluyéndose los días sábados y domingos que contempla la federación.

Ahora bien, el escrito que contenga el recurso administrativo debe de llenar los requisitos que señalan los artículos respectivos en varios ordenamientos, ya que en caso contrario debe requerir al promovente para que subsane las omisiones dentro del plazo de cinco días, ya apercibirlo, que en caso contrario se le desechara el recurso, los requisitos son:

I.- que contenga el órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente y del tercero perjudicado (entendiéndose por tal la persona que le interese que subsista el acto impugnado), así como el lugar que se señale para efectos de notificaciones;

III.- El acto que se recurre y la fecha que se notifico o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que el acto les cause (entendiéndose por tales los silogismos lógicos jurídicos que tiendan a destruir los argumentos que sustentan el acto impugnado);

V.- En caso de ser necesario copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente; tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento por el cual no hubiere recaído resolución y las pruebas que ofrezca y que tenga relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acredite su personalidad, cuando actúan en nombre de otro o personas morales.

De lo anterior se puede concluir que cuando el escrito que contenga el recurso no reúna los requisitos que menciona el artículo relativo se debe requerir al promovente, para que subsane la omisión, en lo que respecta a los agravios el criterio seguido por los tribunales competentes para resolver el recurso, es que el agravio debe contener tres elementos.

a).- La cita del precepto violado;

b).- La parte de la resolución impugnada que contenga el agravio;

c).- La justificación conceptual de la violación alegada;

Es decir como se menciona con antelación un razonamiento lógico jurídico por el que se arribe a la conclusión de que efectivamente en el caso existe la violación a los preceptos legales que se invocan como violados.

De lo anterior se tiene que al requerir los artículos relativos como requisitos del escrito de impugnación la existencia del agravio, ello convierte al recurso en un instrumento de defensa demasiado formalista por la técnica que requiere la manera de expresar el agravio, lo cual se ha considerado por los tratadistas que va en contra del principio de informalidad que debe haber según ellos a favor del gobernado. No comparto la opinión anterior toda vez que la técnica del agravio no es en si un formulismo, sino es en si mismo la esencia de la figura del agravio ya que como dice el principio que la acción es la medida del derecho así el agravio es la medida del recurso y sostener lo contrario seria tanto como determinar que la autoridad competente para conocer del recurso suplira la deficiencia de la queja desvirtuando así la esencia misma de lo que es el agravio y el derecho.



En esta medida tenemos que los órganos competentes para resolver el recurso administrativo de revisión que previene la ley, lo serán los que establecen los artículos en comento, siendo cualquier otro órgano incompetente aun cuando se establezca en un reglamento anterior o ley anterior a esta reforma.

Por otra parte se consideran causas de improcedencia del recurso de revisión, y por ende deberá ser desechado el recurso:

I.- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentren pendientes 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 este tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto impugnado.

Por improcedencia del recurso administrativo se debe entender la imposibilidad jurídica por circunstancias de hecho o de derecho que tiene el órgano administrativo para resolver de fondo la cuestión planteada por el recurrente, lo que se traduce en la improcedencia de la acción del particular para que la autoridad en ejercicio de sus funciones analice la legalidad del acto materia del medio administrativo de impugnación, por ende las causales de improcedencia que previene el artículo que nos ocupa: Litispendencia; falta de interés jurídico, consumación del acto y consentimiento

En las fracciones I y V se regula la litispendencia, la que se actualiza cuando un acto administrativo ya es materia de otro recurso administrativo, o bien de una acción jurisdiccional o judicial, esta figura se da cuando en forma simultanea se tramitan dos o mas medios impugnativos, bien sea en la propia vía administrativa o jurisdiccional en los cuales los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos, por ello se esta en presencia de una litispendencia cuando haya identidad de promovente e identidad de resolución impugnada aun cuando los agravios sean distintos.

La falta de interés jurídico la establece la fracción II, razón por la cual para que el recurso administrativo sea procedente es menester que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del promovente, además debe tomarse en cuenta que no cualquier afectación a un derecho subjetivo da lugar a la acción del recurso administrativo, si no que es necesario que sean de naturaleza administrativa, por lo cual quedan excluidos las acciones de naturaleza civil o de otro órgano.

El derecho público subjetivo de carácter administrativo, es aquel que se encuentra establecido por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición, pero que sean siempre naturaleza administrativa, así mismo debe tomarse en cuenta que la afectación al derecho público y jurídico debe ser real y positiva; esto es que el titular del derecho haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se vería lesionado ese derecho.

La improcedencia del recurso derivada de la existencia de la consumación de manera irreparable del acto consiste en que sea físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la afectación del interés jurídico, por tal motivo no pueden tener ese carácter las violaciones que se puedan reparar a través del ejercicio de las acciones de impugnación.

El consentimiento expreso que se prevé como causal de improcedencia del recurso es el que se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos consecuentemente para que se este ante la presencia de un acto consentido expresamente deben reunirse los siguientes requisitos:

a).- La existencia de un acto que agravia al recurrente;

B).- Que este haya tenido conocimiento de el; y

C).- Que el particular haya manifestado por escrito o por medio de signos inequívocos que aceptan las consecuencias que se establece en el acto o que no haya promovido en el término legales acciones jurisdiccionales en su contra.

Como causales de sobreseimiento del recurso se considera la siguiente:

I.- Que el promovente se desista previamente del recurso;

II.- Que el agraviado fallezca durante el procedimiento si el acto respectivo solo afecta a su persona;

III.- Cuando durante el procedimiento sobrevenga una causa de improcedencia

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto que se impugnado;

V.- Por falta de objeto o materia del acto impugnado; y

VI.- Cuando no se probare la existencia del acto impugnado.

El sobreseimiento, constituye un acto procedimental que da por terminado el procedimiento administrativo de impugnación sin resolver el fondo de la cuestión planteada, por presentarse causas que impiden la autoridad administrativa a resolver sometida a su jurisdicción.

Los efectos del sobreseimiento son los de dar por concluido el recurso administrativo y dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del medio de defensa.

El sobreseimiento que se contempla en la fracción primera relativo al desistimiento del promovente es de estimarse que cuando se presenta el recurrente esta manifestando la intención de renunciar a la acción que ha intentado, esta renuncia debe ser de forma expresa sin que la autoridad pueda deducirla o inferirla a través de presunciones. La renuncia por acción de desistimiento implica que el recurrente a dejado de tener interés jurídico en su pretensión, y que obviamente la falta de interés se genero después de la presentación del escrito que contiene el recurso de revisión

En lo que refiere a la causal contemplada en la fracción segunda relativa al sobreseimiento del agraviado se sostiene la ley federal de procedimiento administrativo, que el legislador incurre en error al considerar que el recurso siempre sería promovido por una persona física y que había olvidado que los recursos administrativos también pueden intentarse por las personas morales y al efecto dice que la fracción debía de ser redactada: “por tal motivo este causal de sobreseimiento debió redactarse de la siguiente manera: “ en el caso del que el recurrente fallezca se disuelva o se liquide durante la tramitación del procedimiento si el acto administrativo solo afecta a su persona”.

En lo que refiere a la fracción tercera relativa a que sobreviniera una causal de improcedencia, ella se actualiza cuando la autoridad administrativa al recibir el recurso no tuvo conocimiento de la causal de improcedencia por no haberse actualizado la misma, si no que su actualización fue posterior a la tramitación del recurso.

La causal de sobreseimiento relativa a la cesación del acto reclamado se debe reclamar cuando la misma resulte procedente, pero no en todos los casos sino ciertamente bajo ciertas circunstancias.

En principio se debe de considerar que el cese de los actos administrativos se da cuando el acto se ha extinguido, ello no implica que cuando se presenten los casos de extinción y se encuentren impugnado el acto administrativo el recurso tenga que sobreseerse, ya que incluso el acto puede dejar de surtir efectos cuando haya cumplido su finalidad, por ejemplo en el caso de las multas pagadas por el deudor con base en la coacción que ejerce la autoridad ejecutora, caso este en el cual si el particular pago, el recurso no podría sobreseerse dado que ello afectaría las defensas del promovente, por ello debe estimarse que esta causal de sobreseimiento se actualiza cuando cesan las violaciones contenidas en el acto reclamado.

En ese orden de ideas debemos estimar que el acto impugnado tiene como consecuencia inmediata la causación de una violación, dicha violación o violaciones son los efectos del acto impugnado luego entonces, cuando ha cesado la violación, cuando ha desaparecido la contravención por haber sido reparadas por las propias autoridades que las emitieron, el recurso dejaría de tener razón de ser, ya que perseguiría algo que ya esta logrado que es la reparación de la infracción.

Por otro lado también se a considerado que para que opere esta causal es necesario que la condición de la cesación de los efectos sea total sin condición ni limitación alguna mediante la reparación de la infracción que se combate.

En cuanto hace a la causal de sobreseimiento por falta de objeto o materia del acto, ella es similar a la anterior en cuanto a que en ambos casos aparece la cesación de efectos del acto, pero lo que se señala en la fracción que nos ocupa es mas restringido en tanto que para que opere requiere que deje de existir el objeto o materia del acto impugnado, el objeto es la materia contenida en el acto, es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa, en consecuencia podemos decir que el objeto del acto administrativo esta constituido por derechos y obligaciones que el mismo establece.

## CAPITULO 12

### **EL OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEBE CONTENER CIERTOS REQUISITOS:**

El acto administrativo, ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. Es decir que el contenido al que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que su realización sea posible, además al expresarse, sea de manera clara y precisa a fin de que el gobernado a quien se dirige el acto este en actitud de conocer plenamente su contenido.

Por último la causa de sobreseimiento consistente en el no probarse la existencia del acto impugnado, obedece a que la acción de impugnación siempre debe causarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado por lo cual si no existe dicho acto la acción carecerá de materia sobre la cual deba pronunciarse el órgano administrativo, y por tanto el recurso intentado no tendría razón de su existencia.

Por otra parte, el sentido del recurso de revisión puede ser el siguiente:

I.- Desechado por improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

III.- Declarar la inexistencia nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente y

IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La declaración de inexistencia que se menciona, estimo que resulta improcedente toda vez que dicha forma de irregularidad del acto administrativo no se encuentra reconocida en ninguna de los dos ordenamientos.

Por otra parte ambos ordenamientos contienen una disposición que faculta a la autoridad a decretar la suspensión del acto impugnado, condicionando la procedencia de tal emisión a lo siguiente:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente;

II.- Sea procedente o se admita el recurso;

III.- no se siga perjuicio ni interés social o se contravenga disposiciones de orden público

IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros a menos que se garanticen por el recurrente, en caso en que no sea favorable al promovente la resolución del recurso; y

V.- que al tratarse de multas el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquier forma prevista por la ley de la materia.

En el artículo en el que se establece la suspensión del acto impugnado en ambos ordenamientos, se estableció el sistema jurídico de otras leyes, para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, consistente en que tal medida tendrá lugar siempre y cuando exista petición del interesado en tal sentido, que se admita el medio de defensa como recurso y que con la suspensión del acto no se afecte el interés de particulares o el interés público.

Por otra parte también se siguió el sistema establecidos que implica la ejecución de resoluciones que establezcan créditos fiscales a cargo de los particulares, en la cual existe una regla que en derecho se conoce como garantía y luego impugne, en razón de la cual para que el acto de ejecución pueda suspenderse es menester que se trate de un privilegio de los créditos a favor del estado, cuya justificación si es necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual a dado lugar a estimar que en virtud de los fines que persigue, los cuales no pueden quedar supeditados al interés de los particulares.

## CONCLUSIONES

1.- El derecho administrativo es una rama del Derecho Público, que tiende a regular, las relaciones del Estado como tal y los Gobernados.

2.- El derecho administrativo por su propia naturaleza, es abundante en cuanto a reglamentos y leyes que requieren de una constante adecuación en base a los avances tecnológicos que se van dando en la sociedad.

3.- El derecho administrativo hasta antes de la creación de las leyes de procedimiento administrativo, eran reguladas por un número exagerados de procedimientos en cuanto a términos y plazos y órganos resolutores que hacían difíciles su atención en lo que al derecho adjetivo se refiere. El Derecho Administrativo

4.- Las fuentes del Derecho Administrativo se pueden dividir en formales, materiales e históricas.

5.- El acto Administrativo no debe confundirse con el acto de Administración, porque aquel es un acto de voluntad endiente a provocar un cambio en las relaciones entre la administración y los particulares y este es de índole interna por lo general y no produce efectos contra terceros.

6.- El acto administrativo, se clasifica de la siguiente forma:

1.- De acuerdo con el criterio relativo a la naturaleza del acto administrativo;

2.- De acuerdo con el criterio relativo a la voluntad o voluntades que intervienen en la formulación del acto;

3.- De acuerdo con el criterio derivado de la relación que guarda la voluntad creadora con la ley;

4.- De acuerdo con el radio de aplicación de los actos administrativos;

5.- De acuerdo con el criterio derivado con la finalidad del acto administrativo; y

6.- De acuerdo con el contenido y efectos jurídicos del acto administrativo.

7.- Tanto la ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora como la Ley Federal del procedimiento administrativo son leyes de orden pública.

8.- Tanto la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora, son similares en cuanto a los conceptos de nulidad, anulabilidad, y eficacia del acto administrativo.

9.- La Ley Estatal incluye en un solo capítulo la Iniciación, tramitación y las formalidades; por su parte la ley Federal contempla con capítulo para la iniciación otro para la tramitación y elimina las formalidades.

10.- Ambas legislaciones contemplan que el procedimiento puede terminar de forma normal, o anormal, entendiéndose por la primera la resolución que debe rehacer a todo procedimiento y por la segunda cualquier otra forma como la renuncia desistimiento, caducidad, o imposibilidad material por causa sobreviniente.

11.- La Ley Federal no contempla como causa de terminación, la configuración de la afirmativa o negativa ficta y la del estado si.

12.- En el procedimiento federal no se contempla la figura de la afirmativa ficta y en la del Estado si.

13.- En el procedimiento federal se establece como medio de impugnación en contra de la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo el recurso de revisión, y en el procedimiento estatal el recurso se llama de inconformidad.

14.- En los recursos que se interpongan en contra de la resolución que recaiga en el procedimiento administrativo en ambas legislaciones, se señala como requisitos en el escrito en el que se formule los agravios que la misma ocasiona al particular, así como las pruebas que al efecto ofrezca.

15.- Ambas legislaciones contemplan la suspensión de la resolución impugnada, mediante la interposición del recurso.

16.- En ambas legislaciones se establece que tetándose de multas, debe garantizarse el interés fiscal como requisito indispensable para la suspensión.

17.- Ambas legislaciones contemplan causas de improcedencia y sobreseimientos.

18.- En los casos en que las leyes de la materia no establezcan el respectivo recurso administrativo como medio de defensa el gobernado puede elegir la vía jurisdiccional.

19.- No solo el impugnado puede gobernar los actos administrativos, si no que también lo puede hacer la propia administración pública en aquellos casos que considere el acto administrativo es lesivo al interés público.

20.- En México la finalidad de los recursos administrativos, no es solo la protección o tutela de los gobernados sino que también constituye un sistema de control jurídico administrativo de la actividad de los órganos correspondientes.

21.- La creación tanto en la Federación como en el Estado de una ley de procedimiento administrativo a efecto de atacar el caos que se vea generado con la multiplicidad de recursos contenidos en todos y cada una de las Leyes



administrativas es un avance fundamental en la regulación y orden del derecho administrativo

## BIBLIOGRAFIA

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa Pág. 44 Vigésima Séptima Edición.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa Pág.9 Vigésima Séptima Edición, México 2007

Fix Zamudio, Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 1983 Tomo I Pág. 337 UNAM.

Dr. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 36 Edición 1997 Pág. 99

Miguel Galindo Camacho, Derecho Administrativo, Tomo I Cuarta Edición, Editorial Porrúa 2003, Pág. 22

Agustín A. Gordillo, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial. Abeledo Perrot. Buenos Aries 1966 Pág. 661 y 662.