

Primera edición: octubre de 2003
Cuarta reimpresión: marzo de 2005
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-282-X

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**MANUAL DEL
JUSTICIABLE
MATERIA ADMINISTRATIVA**

**SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Armando de Luna Ávila
Secretario Ejecutivo de Administración
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo
Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis*
Lic. Laura Verónica Camacho Squivias
Directora General de Difusión
Dr. Lucio Cabrera Acevedo
Director de Estudios Históricos

INTRODUCCIÓN

En los Estados federales el poder público se distribuye para su ejercicio en tres órganos de gobierno, los cuales corresponden a los designados Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El funcionamiento del primero se despliega a través de numerosos organismos que, tanto en el ámbito federal como local, ejecutan actos destinados a mantener el orden y el bien común. La complejidad orgánica y funcional de la administración pública en México ha dado lugar al derecho administrativo, disciplina que comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones establecidas entre el Estado y los particulares.

Sin embargo, esta materia no sólo implica aspectos sustantivos, pues cuando se generan conflictos motivados por la intervención estatal en aspectos de la vida social, es necesario dirimir-

los mediante procedimientos específicos previstos por la legislación. Estas circunstancias dan pie para actualizar el imperativo consignado en el artículo 17, segundo párrafo constitucional, relativo a que los tribunales de la Federación estarán expeditos para impartir justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Se cuida además el mantenimiento del Estado de derecho, que sería impensable en una sociedad carente del respeto debido entre gobernantes y gobernados.

En virtud de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado pertinente ofrecer a los lectores la obra *Manual del justiciable. Materia administrativa*, con la intención de que sirva de apoyo a los estudiantes de la licenciatura en derecho, a quienes, por estar llamados a auxiliar eficazmente al justiciable en el plano jurídico, les es indispensable conocer la estructura, las funciones y los fines de la administración pública, así como los procedimientos que se deben incoar para impugnar sus actos.

Aun cuando este libro no pretenda equipararse con un tratado, es deseable que su contenido constituya una sencilla guía para el estudiante que aspire a convertirse en un especialista en la materia.

I

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

1. *¿Qué es el Estado?*

Desde el punto de vista gramatical, el vocablo *Estado* tiene diversas acepciones, entre ellas: (1) conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano; (2) territorio de cada país independiente; y (3) país o dominio de un príncipe o señor feudal.¹ De esta forma, puede decirse que el Estado, como nación, es la sociedad jurídicamente organizada capaz de realizar la totalidad de los fines humanos, cuyos elementos principales son, entre otros, el territorio, la población y el gobierno.

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, voz "Estado", en *Diccionario de la lengua española*, t. a-g, 21a. ed., Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1992, pp. 905-906.

2. ¿Cuáles son los fines del Estado?

Los *fines del Estado* se pueden resumir en el *bien común* que, en cuanto se refiere a toda la población, se convierte en *bien público*.²

Para conseguir ese bien público, el Estado se vale de los siguientes medios:³

- (1) Resguarda el orden, la paz y la seguridad de la nación.
- (2) Organiza la conducta de los sujetos de derecho mediante normas jurídicas.
- (3) Ejerce un poder directo sobre los ciudadanos, a través de órganos cuyas competencias están señaladas en una Constitución General.

3. ¿Cuáles son las funciones del Estado?

Son las diferentes formas en que se manifiesta la voluntad del Estado para alcanzar sus fines. Tradicionalmente se les ha clasificado en tres: administrativa, legislativa y judicial, lo que da origen a la teoría de la división de poderes, que implica la existencia de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Editorial Limusa, p. 30; PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 1984, p. 283 y ss.

³ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado. Ciencia de la política*, trad. Héctor Fix Fierro, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 1998, pp. 52-56.

4. *¿En qué consiste la función administrativa del Estado?*

Se puede definir a la función administrativa desde dos puntos de vista: uno formal y otro material.

Desde el punto de vista formal, se trata de la actividad que realiza el Estado por medio de los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo. Bajo esta perspectiva, será administrativo todo acto producido, por ejemplo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde el punto de vista material, la función administrativa del Estado se refiere únicamente a la naturaleza del acto, que debe ser de tipo administrativo,⁴ sin que intervenga con el fin de resolver una controversia –función judicial– y sin que pretenda establecer un orden jurídico –función legislativa–. Como ejemplo se puede citar la expedición de una licencia para el funcionamiento de un negocio.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2002, tesis XXIII.1o.1 A, p. 1238; IUS: 186923.

ESTADO

Funciones

El poder del Estado se divide en tres órganos

Ejecutivo

Legislativo

Judicial

II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *¿Qué es la administración pública?*

El vocablo *administración* tiene su raíz etimológica en el latinismo *administratio*, ~*onis*, que significa acción o efecto de administrar, voz que a su vez proviene del verbo latino *administrâre* y que se define como gobernar, ejercer la autoridad o el mando, en un territorio y sobre las personas que lo habitan.⁵

Por su parte, por *público* se entiende aquello que se aplica a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.⁶

En el ámbito jurídico, la administración pública tiene dos connotaciones: una referida al con-

⁵ REAL ACADEMIA... *Op. cit.*, voces "administración" y "administrar", p. 44.

⁶ *Ibidem*, voz "público", p. 1687.

junto de actividades que desarrolla el Estado, y otra, al conjunto de órganos que cumplen las tareas de administración.

En este orden de ideas, la administración pública puede definirse como el conjunto de órganos a través de los cuales, el Estado realiza actividades para satisfacer las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos, las cuales se desarrollan de manera permanente y continua, y siempre de acuerdo con el interés público. Asimismo, la administración pública puede conceptualizarse como la actividad que realizan aquellos órganos para asegurar la ejecución del fin señalado.⁷

2. ¿Qué son los órganos de la administración pública?

La administración pública necesita de entes u órganos que formen y exterioricen la voluntad del Estado. En esa virtud, los órganos de la administración pública son el conjunto de personas morales que cuentan con una estructura jurídica y competencia determinada, a las cuales se les encomienda la ejecución de la actividad del Estado.

⁷ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, voz "administración pública" en *Diccionario jurídico mexicano*, t. A-CH, 8a. ed., México, Editorial Porrúa/UNAM, 1995, pp. 107-110.

Los mencionados órganos pueden pertenecer a la administración pública centralizada, a la descentralizada o paraestatal o, inclusive pueden tener el carácter de autónomos.

La administración pública centralizada es la que constituye el Poder Ejecutivo Federal y cuyos órganos son la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica, la Procuraduría General de la República (PGR) y las secretarías de Estado, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SG), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La administración pública descentralizada o paraestatal está conformada por órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que no pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, pero que, como lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones y su actuación es evaluada y vigilada por una secretaría de Estado, forman parte de la administración pública. Como ejemplo se pueden citar: Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Además, existen órganos dotados de autonomía que, aun cuando tampoco pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, tienen el carácter de públicos y forman parte de la administración pública federal. Entre ellos encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), al Banco de México, al Instituto Federal Electoral (IFE) y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).⁸

En los Estados y el Distrito Federal también existen los tres tipos de órganos mencionados. Como ejemplo se pueden citar a las secretarías de Estado, entre los centralizados; los institutos estatales de seguridad social y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, entre los descentralizados; y los organismos locales de derechos humanos, así como algunas universidades estatales, entre los autónomos.

Por su parte, en los Municipios también existe una administración centralizada, integrada por el Presidente Municipal y algunas unidades

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, tesis 2a. CCXXV/2001, p. 371; IUS: 188164; *Op. cit.*, tesis 2a. CCXXXIV/2001, p. 370; IUS: 188165; *Op. cit.*, t. XV, marzo de 2002, tesis 2a. XVI/2002, p. 430; IUS: 187466.

administrativas, como pueden ser las Direcciones de Obras y de Servicios Públicos. Además, existe una administración descentralizada, integrada, por ejemplo, por organismos municipales de agua potable y saneamiento o los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

3. ¿Qué tipos de órganos existen en materia administrativa?

Existen diversas clasificaciones de los órganos de la administración pública, sin embargo, en atención a la materia específica de su competencia, es posible clasificarlos en órganos fiscales, órganos agrarios y órganos administrativos. Cabe señalar que los últimos tienen a su cargo la atención de asuntos en materia administrativa que, por exclusión, no pueden incluirse en las materias fiscal o agraria.

Entre los órganos con facultades en materia fiscal, encontramos: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Como ejemplo de órganos con facultades en materia agraria, podemos citar: el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

Finalmente, como ejemplos de órganos con facultades en materia administrativa, se pueden mencionar: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –que, como su nombre lo indica, también tiene facultades para conocer de controversias en materia estrictamente administrativa–, la Secretaría de la Función Pública,⁹ la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

4. ¿Quiénes son los titulares de los órganos de la administración pública?

El titular de un órgano de la administración pública es la persona física que tiene atribuciones para la dirección, fiscalización y buen funcionamiento de un órgano público, y es a través de dicha persona que se concreta y exterioriza la voluntad estatal.

Para referirse a las personas indicadas se han utilizado diferentes expresiones, entre ellas:

⁹ Antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Véase *Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 2003.

empleado gubernamental, autoridad, servidor público y funcionario público. Sin embargo, el término que resulta adecuado y preciso es el de funcionario público, por las siguientes razones:

- (1) *Empleado gubernamental*. Esta denominación se aplica a quien únicamente interviene en la ejecución de los actos.
- (2) *Autoridad*. En este caso, autoridad administrativa es un término que tiene tres connotaciones: (a) el propio poder público; (b) la persona que representa a un órgano de la administración; y, (c) el órgano de la administración.
- (3) *Servidor público*. Este concepto hace referencia a toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público, tal como se desprende de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁰
- (4) *Funcionario público*. Este término está referido al servidor público que ejerce actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental.¹¹

¹⁰ Véase el capítulo de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de esta obra.

¹¹ HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga y QUIROZ ACOSTA, Enrique, voz "funcionarios públicos", en *Enciclopedia jurídica mexicana*, t. IV, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Editorial Porrúa, 2002, pp. 169-174.

5. *¿Qué es la competencia?*

La competencia es el conjunto de facultades atribuidas a un órgano administrativo o a un funcionario público por un ordenamiento legal, para realizar determinadas funciones o actos jurídicos.

La distribución de competencias obedece a una división del trabajo de los órganos y puede clasificarse en varios tipos: territorial, por materia, por grado o jerarquía y por cuantía.

6. *¿Qué es la delegación de facultades?*

Es el acto jurídico por medio del cual, un órgano administrativo transmite parte de sus facultades a otro órgano de inferior nivel jerárquico.

La delegación de facultades sólo podrá efectuarse en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley respectiva.

7. *¿Qué es la avocación?*

En materia administrativa, la avocación es la figura a través de la cual, un órgano jerárquicamente superior, ejerce las facultades que legalmente o por delegación le fueron conferidas a uno inferior.

Algunos autores consideran que una vez delegada una facultad, el superior jerárquico no puede ejercerla, por lo que, para evitar esa situación, en el acuerdo en que se delegue, se deberá indicar que el superior se reserva la facultad de atraer para sí el conocimiento de los asuntos.



III

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. *¿Qué es un acto administrativo?*

Es la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones.¹²

Como ejemplos de actos administrativos se pueden mencionar los permisos, las licencias, las autorizaciones, las clausuras, las certificaciones, las expropiaciones, los registros, etcétera.

2. *¿Qué elementos debe reunir un acto administrativo?*

Según la doctrina¹³ y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los elementos que debe reunir un acto administrativo son:

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, 12a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 143.

¹³ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 41a. ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 267 y ss.

- (1) *Sujeto*. Debe ser expedido por órgano competente a través de un servidor público y, en caso de que dicho órgano fuere colegiado, debe reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
- (2) *Voluntad*. Debe ser expedido libre de error respecto a la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, y sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- (3) *Objeto*. Debe tener por objeto uno que pueda ser materia del acto; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
- (4) *Motivo*. El acto administrativo debe estar fundado y motivado, es decir, la autoridad administrativa debe citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir el acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Cabe señalar que, con respecto a la fundamentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que no es necesario que las autoridades administrativas citen la jurisprudencia aplicable al caso, aun cuando ésta declare la inconstitucionalidad de una ley, ya que,

de conformidad con los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia solamente obliga a los órganos jurisdiccionales.¹⁴

- (5) *Fin.* El acto administrativo debe cumplir con la finalidad del *interés público*, regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- (6) *Forma.* Debe 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.

3. ¿Qué efectos tiene un acto administrativo?

Son múltiples los efectos que puede producir un acto administrativo; sin embargo, de la teoría puede desprenderse, entre otras, una clasificación general que atiende a los efectos en relación con los particulares y a los efectos respecto de la administración pública.¹⁵

En relación con los particulares, los efectos del acto administrativo son la creación, modificación,

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XV, mayo de 2001, tesis 2a./J. 38/2002, p. 175; IUS: 186921.

¹⁵ ACOSTA, *Op. cit.*, p. 777; FRAGA, *Op. cit.*, p. 275 y ss.

transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones. Como ejemplo puede mencionarse el pago de una pensión a un jubilado. El efecto para el particular será la determinación de su monto, pues ello implica la creación o determinación de un derecho a favor de éste.

Respecto al órgano administrativo, los efectos del acto administrativo consisten en la realización misma de la actividad encomendada al órgano de la administración pública. En el ejemplo de la pensión, el efecto para la administración será el pago de ésta.

Debe señalarse que la autoridad, en atención a su competencia, está obligada a observar los requisitos que las normas establecen para el acto administrativo. Lo anterior responde al principio de legalidad, que se traduce en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Así, por ejemplo, un acto administrativo será nulificado o anulado si lo realiza una autoridad incompetente.

4. *¿Cómo se ejecuta un acto administrativo?*

Existen actos administrativos que entrañan ejecución *automática*,¹⁶ es decir, con el hecho de

¹⁶ FRAGA, *Op. cit.*, p. 281 y ss.

que la autoridad cumpla determinados requisitos para su emisión, el acto se considera ejecutado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de un registro.

Sin embargo, cuando el acto administrativo impone a los particulares alguna obligación o les produce o puede producir alguna afectación en su esfera jurídica, se pueden presentar dos supuestos:

- (1) que el acto se obedezca voluntariamente por el particular;
- (2) que no se obedezca voluntariamente.

Frente a este último supuesto, para evitar que la obligación quede incumplida, el Estado puede llevar a cabo, de acuerdo con la situación concreta, las siguientes acciones:

- (1) La ejecución directa, con lo que sustituye al particular en el cumplimiento de la obligación. Ejemplo: una clausura.
- (2) La imposición de una sanción, para compeler al particular al cumplimiento. Ejemplo: la imposición de una multa.
- (3) La coacción física, que se ejecuta en la persona del particular. Ejemplo: la aplicación forzosa de una medida sanitaria cuando se presenta una epidemia.¹⁷

¹⁷ FRAGA, *Op. cit.*, p. 290 y ss.

5. ¿Cómo puede extinguirse un acto administrativo?

El acto administrativo se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- (1) Cumplimiento de su finalidad.
- (2) Prescripción o caducidad.
- (3) Cuando la formación del acto administrativo esté sujeta a una *condición* o *término suspensivo*¹⁸ y éste no se realice dentro del plazo señalado en el propio acto.
- (4) Acaecimiento de una *condición resolutoria*.¹⁹
- (5) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y su extinción no sea en perjuicio del interés público.
- (6) Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

El acto administrativo que se extingue deja de producir efectos jurídicos, lo que puede resultar dañoso para un particular que, en virtud del acto, hubiera adquirido un derecho. La revocación,

¹⁸ La *condición suspensiva* es una modalidad de las obligaciones que implica la realización de un acontecimiento futuro e incierto del que depende la existencia de una obligación. El *término suspensivo* es también una modalidad de las obligaciones que implica la realización de un acontecimiento futuro y cierto del que depende la eficacia de una obligación.

¹⁹ La *condición resolutoria* es una modalidad de las obligaciones que implica la realización de un acontecimiento futuro e incierto del que depende la resolución –destrucción– de una obligación.

por ejemplo, procede sólo si la autoridad tiene facultades para determinarla; en tal caso, si una autoridad incompetente extingue un acto al revocarlo, el particular afectado puede recurrir a los tribunales administrativos o a los federales de amparo para solicitar una reparación.

6. *¿Qué es el procedimiento administrativo?*

Es el conjunto de formalidades y actos que, de manera directa o indirecta, determinan los requisitos que preceden al acto administrativo, para que éste sea válido y cumpla un fin específico.²⁰

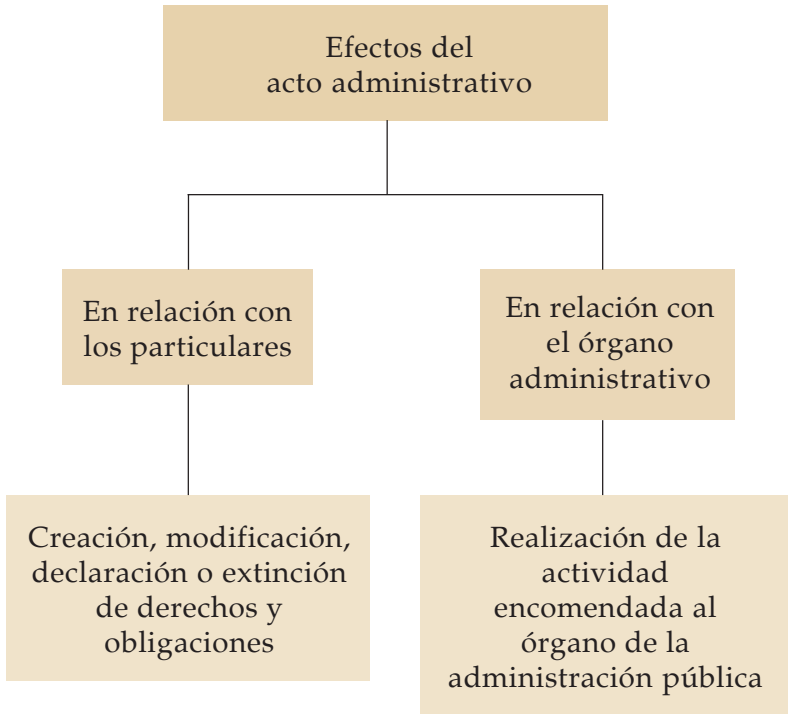
La regulación de este procedimiento no está unificada. Depende de la materia de que se trate; así, por ejemplo, tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como el Código Fiscal de la Federación prevén procedimientos de este tipo.

7. *¿Qué son las infracciones administrativas?*

La infracción administrativa es una transgresión o violación a las normas administrativas y que amerita una sanción de la misma naturaleza.

²⁰ FRAGA, Gabino, *Op. cit.*, p. 255; NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique, voz "procedimiento administrativo", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 2001, pp. 3045-3047.

Como un ejemplo se puede citar la infracción a la Ley Federal de Radio y Televisión, consistente en la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial.



IV

LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

1. *¿Qué derechos y obligaciones tienen los particulares frente a la administración pública?*

Las diversas normas constitucionales y legales establecen en favor de los particulares una serie de derechos frente a la administración pública. Asimismo, esas disposiciones imponen a los particulares diversas obligaciones de carácter público. En ambos casos, es muy extenso el número de derechos y obligaciones que existen; sin embargo, en términos generales, respecto a los derechos de los particulares frente a la administración pública, la doctrina²¹ utiliza, entre otras, la siguiente clasificación:

- (1) *Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.* Como

²¹ FRAGA, *Op. cit.*, p. 417 y ss.

ejemplo se pueden mencionar los servicios de correo, telégrafo, registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y todo tipo de servicios públicos. Algunas veces, la autoridad está obligada por alguna ley, previo cumplimiento de determinados requisitos, a la prestación de algún servicio, mientras que, en otros casos, la autoridad tiene una facultad discrecional para otorgarlo o no, como ocurre en el caso de las concesiones.

- (2) *Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.* En este sentido, el artículo 16 de la Constitución Federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
- (3) *Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.* En este caso, el Código Civil Federal dispone que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos establece que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y éste haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenar su pago, sin necesidad de que acudan ante la instancia judicial o cualquier otra.

Respecto a las obligaciones de los particulares frente a la administración pública, existe, entre otras, la siguiente clasificación:

- (1) *Las que afectan al individuo en su persona.* Éstas pueden consistir en la prestación del servicio militar; hacer que los hijos concurren a las escuelas para obtener educación primaria, secundaria y militar; alistarse y servir en la Guardia Nacional; asistir al Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar; inscribirse en el catastro de su localidad, manifestando la propiedad

que tengan, la industria, profesión o trabajo de que subsistan; votar en las elecciones, etcétera.

- (2) *Las que afectan al individuo en sus propiedades.* Como ejemplo de estas obligaciones encontramos el pago de impuestos y derechos; la obtención de permisos, licencias o autorizaciones para el desarrollo de actividades comerciales e industriales; la obligación de abstenerse de desarrollar ciertas actividades industriales o comerciales, etcétera.

2. *¿Qué es el derecho de petición?*

Es un derecho público subjetivo del gobernado frente a la autoridad administrativa para que, en su calidad de ente del gobierno, dé contestación por escrito y en breve término a la petición que, en forma escrita, pacífica y respetuosa, haya formulado el justiciable, de conformidad con la garantía individual prescrita por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. *¿Qué es el silencio administrativo?*

Es la ausencia de contestación de la autoridad administrativa a una petición formulada por escrito y en forma pacífica por un particular.

Se trata de la abstención de la autoridad administrativa que implica un incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 8o. de la Constitución Federal, el cual establece, en lo conducente, que: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa... A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Este silencio administrativo puede tener los siguientes efectos jurídicos, según la ley específica que regule el caso:

- (1) Que dicho silencio se equipare a una resolución favorable al particular.
- (2) Que equivalga a una resolución negativa por parte de la autoridad.
- (3) Que no implique resolución alguna y sea necesario que el particular promueva algún medio de defensa, como puede ser el juicio de amparo en contra de la violación del derecho de petición, a efecto de obtener una resolución, que puede ser favorable o no a sus intereses.²²

²² NAVA NEGRETE, Alfonso, voz "silencio administrativo", en *Diccionario jurídico mexicano*, Op. cit., t. P-Z, pp. 2917-2918; FRAGA, Op. cit., pp. 272-273.

4. *¿Qué es la negativa ficta?*

Es la figura que tiene por objeto evitar que el particular que formuló una solicitud, petición o instancia por escrito, resulte afectado en su esfera jurídica, ante el silencio de la autoridad que, conforme a la ley, debía emitir la resolución correspondiente y que consiste en que, cuando haya transcurrido un determinado tiempo desde la fecha en que se hizo la solicitud o petición, y la autoridad no da contestación, existe la presunción legal de que su decisión es en sentido negativo para el solicitante o peticionario.

A partir de ese momento, el justiciable tiene derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor.

Un ejemplo del funcionamiento de esta figura lo encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dispone que la autoridad tiene un plazo de tres meses para resolver lo que corresponda, por lo que, transcurrido ese plazo, se entenderán las resoluciones administrativas en sentido negativo al promovedor, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

5. *¿Qué es la afirmativa ficta?*

Es la figura jurídica que tiene por objeto evitar que el particular que formuló una solicitud, peti-

ción o instancia por escrito, resulte afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad administrativa que, conforme a la ley, debía emitir la resolución correspondiente y que consiste en que, cuando haya transcurrido un determinado tiempo desde la fecha en que se hizo la solicitud o petición y la autoridad no da contestación, existe la presunción legal de que su decisión es en sentido positivo para el solicitante o peticionario.

Para que se actualice esta figura debe estar contenida expresamente en la ley, tal como ocurre en el artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto al registro de sindicatos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

V

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. *¿Qué es la justicia administrativa?*

"Es el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre los particulares y la administración pública."²³

2. *¿En qué consiste la revocación de un acto administrativo?*

La palabra *revocación* proviene del verbo latino *revocare*, que significa dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución, hacer retroceder ciertas cosas. También es la anulación, sustitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto.²⁴

²³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, voz "contencioso administrativo", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Op. cit.*, t. I, p. 822.

²⁴ REAL ACADEMIA..., *Op. cit.*, voces "revocación" y "revocar", p. 1794.

La revocación es considerada como una de las formas de terminación o extinción de los actos administrativos. Es un acto unilateral de la autoridad que deja sin efectos, total o parcialmente, un acto válido y eficaz, por motivos de interés público.

3. ¿En qué consiste la nulidad de un acto administrativo?

La nulidad de un acto administrativo es el efecto jurídico que produce la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos de validez del acto, que exige la ley administrativa de la materia de que se trate, según sea el caso.

La nulidad del acto se debe declarar por el superior jerárquico de la autoridad administrativa que lo haya emitido; el acto declarado jurídicamente nulo es inválido y no se presume legítimo ni ejecutable; su declaración producirá efectos retroactivos y 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, por lo que deben fundar y motivar su negativa. Un ejemplo se presenta cuando en un decreto expropiatorio, no es determinado el inmueble o predio de la expropiación.

4. *¿En qué consiste la anulabilidad de un acto administrativo?*

La anulabilidad de un acto administrativo es, al igual que la nulidad, el efecto jurídico que produce la omisión o irregularidad en ciertos elementos y requisitos de validez del acto que exige la ley administrativa de la materia de que se trate, según sea el caso. Sin embargo, el acto susceptible de ser declarado anulable, en primer término es considerado válido, goza de la presunción de legitimidad y ejecutividad, es decir, que tanto el servidor público como el justiciable tienen la obligación de cumplirlo; y es subsanable por los órganos administrativos mediante el cumplimiento cabal de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia del acto. Un ejemplo de lo anterior se presenta cuando hay un error en la persona a quien se dirige el acto administrativo.

5. *¿Qué son los recursos administrativos?*

Gramaticalmente, la palabra recurso tiene, entre otras connotaciones, la de "acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra".²⁵

²⁵ *Ibidem*, voces "recurso" y "recurrir", p. 1746.

En materia administrativa se trata de un medio de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos por un acto de autoridad administrativa, para que la misma autoridad o el superior jerárquico de ésta revise el acto, a fin de que lo revoque, lo modifique o lo anule, en caso de que se demuestre su ilegalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el recurso administrativo no implica la realización de una función jurisdiccional, en tanto que en él no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de los intereses particulares.

Asimismo, ha establecido que los recursos en sede administrativa implican una función administrativa, pues no existe una verdadera contienda, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que, hasta en tanto no se agote la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.²⁶

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XV, mayo de 2002, tesis 2a. LII/2002, p. 304; IUS: 186875.

6. *¿Cuáles son las causas por las que puede interponerse un recurso administrativo?*

Cuando el justiciable se considere afectado por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que estime ilegales y que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrá interponer el recurso administrativo dispuesto para regularizar el acto administrativo.

7. *¿Cuáles son los recursos administrativos que con mayor frecuencia se presentan?*

Ha proliferado en la legislación un gran número de recursos administrativos con diversas denominaciones y objeto, según la materia de que se trate. Ahora bien, a partir de 1995 ha estado vigente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé un recurso de revisión que ha derogado los que contemplaban otras leyes administrativas. El ordenamiento señalado no es aplicable a las materias fiscal y de responsabilidades de los servidores públicos, entre otras. Por tanto, los recursos que con mayor frecuencia se promueven en el ámbito federal son:

- (1) *El recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación.* Puede interponerse en contra de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales

que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos o nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley y las que dicten las autoridades aduaneras.

- (2) *El recurso de revocación previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* Es un recurso de carácter optativo que procede en contra de las resoluciones que sobre responsabilidades administrativas dicte la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
- (3) *El recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* Procede en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, tanto de la administración pública federal centralizada, como de los organismos descentralizados, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En el ámbito local existen también diversos recursos, cuyos nombres varían según la entidad

federativa y el supuesto que se trate, entre ellos, el de revocación y el de inconformidad. Éstos se encuentran contemplados en diversas leyes locales, como pueden ser códigos financieros, códigos fiscales, códigos de procedimientos administrativos, leyes de justicia administrativa, etcétera. Generalmente proceden en contra de resoluciones administrativas o fiscales, así como de actos administrativos y fiscales de trámite que afecten derechos de particulares.

8. *¿Cuáles son los elementos que deben actualizarse para promover un recurso administrativo?*

Los elementos²⁷ que deben actualizarse para que un particular pueda promover un recurso son:

- (1) Que el recurso se encuentre contemplado en algún ordenamiento.
- (2) Que exista una resolución administrativa que sea definitiva, que sea personal y concreta, que cause un agravio, que conste por escrito –excepto cuando se trate de una negativa ficta– y que no haya sido objeto de otro recurso o de algún juicio.

²⁷ MARGAIN Emilio, *El recurso administrativo en México*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 49 y ss; RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Editorial Oxford University Press, 1999, p. 249 y ss.

9. ¿Cuáles son las formalidades que deben cumplirse para promover un recurso administrativo?

Las formalidades²⁸ que deben cumplirse para poder promover un recurso administrativo son:

- (1) Debe presentarse por escrito. En el escrito respectivo debe incluirse: el nombre del promovente, su domicilio –en el caso de la materia fiscal, debe ser el domicilio fiscal del contribuyente–, el nombre de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones, la precisión de la autoridad a la que se dirige el recurso, la mención del recurso de que se trata, el acto impugnado y la autoridad responsable, la relación de los hechos, la expresión de agravios, la relación de las pruebas que se ofrecen, los puntos petitorios y la firma del promovente.
- (2) Se debe adjuntar el documento en que conste el acto impugnado.
- (3) Debe acompañarse la constancia de notificación del acto impugnado, en el caso de que se cuente con ella.
- (4) Deben adjuntarse las pruebas que se tengan.
- (5) El escrito del recurso y sus anexos deberán presentarse dentro del término que establezca la ley que lo regule.

²⁸ *Ídem.*

10. *¿Cuáles son los efectos de la interposición de un recurso administrativo?*

Entre los efectos más importantes se encuentran:

- (1) Suspender la ejecución del acto, siempre y cuando dicha medida se encuentre prevista en la ley que regule el recurso y, entre otros requisitos, el particular la solicite.
- (2) Establecer la obligación para la autoridad de dejar sin efectos los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta, aun cuando los agravios sean insuficientes.
- (3) Establecer la improcedencia de cualquier otro recurso y aun del juicio contencioso administrativo, hasta que se resuelva el recurso interpuesto.

11. *¿Qué pruebas se pueden ofrecer en un recurso administrativo?*

El tipo de pruebas que se pueden ofrecer en cada recurso varía de conformidad con la ley que lo regula; sin embargo, en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considera 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.

Sólo pueden rechazarse 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.

En el caso del recurso de revocación en materia fiscal, previsto por el Código Fiscal de la Federación, son admisibles todas las pruebas, excepto la testimonial y la confesional a cargo de las autoridades, mediante absolución de posiciones.

12. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir la resolución que ponga fin a un recurso administrativo?

Las resoluciones de los recursos administrativos constituyen actos administrativos, por lo que deben cumplir con los requisitos establecidos para éstos. Entre otros, deben estar fundados y motivados, mencionar todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado y señalar su procedencia o improcedencia; deberán examinar todas las pruebas ofrecidas y presentadas por las partes; encargarse que

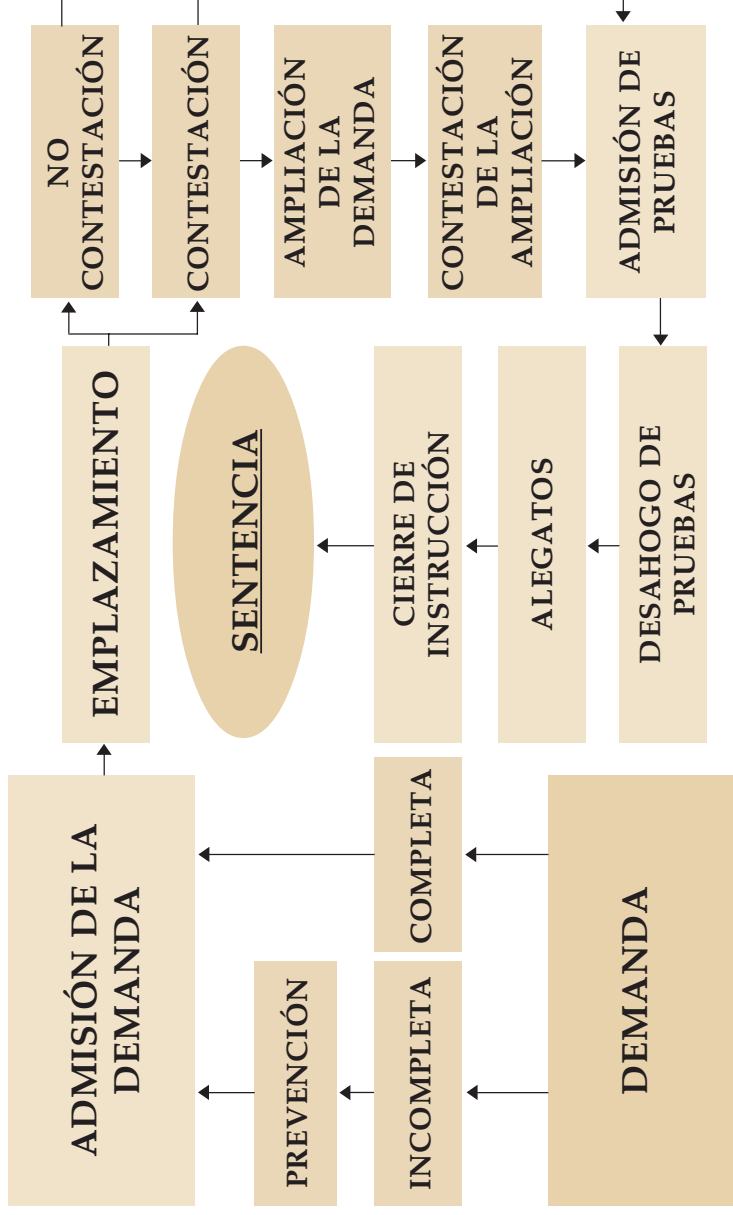
no se omita alguna circunstancia de la *litis*, y emitirse por autoridad competente.

13. *¿En qué sentidos puede la autoridad resolver un recurso?*

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- (1) Desecharlo por improcedente.
- (2) Sobreseerlo.
- (3) Confirmar el acto impugnado.
- (4) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado.
- (5) Revocar, total o parcialmente, el acto administrativo.
- (6) 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.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



14. *¿Qué es un juicio contencioso administrativo?*

Es un proceso que se lleva a cabo ante un tribunal especializado, como puede ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito local, por virtud del cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y un particular afectado en sus derechos, por actos o resoluciones definitivas de la primera.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la mayoría de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no forman parte del Poder Judicial; no obstante, las funciones que realizan son materialmente jurisdiccionales.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116, dispone que las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, no en todas las entidades federativas han sido creados estos tribunales y su competencia, organización, estructura y denominación, pueden variar enormemente de un Estado a otro. Por ejemplo, existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo en Aguascalientes, Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de

México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán; mientras que en Tamaulipas existe un Tribunal Fiscal y en los Estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo, la facultad para resolver los conflictos en materia administrativa corresponde a Salas y Juzgados de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia, es decir, a órganos del Poder Judicial local.

Con relación al Distrito Federal, el artículo 122 de la Constitución Federal dispone expresamente el establecimiento de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual funciona como tal desde el año de 1971.

15. *¿Cuáles son las causas por las que puede iniciarse un juicio contencioso administrativo?*

En términos generales, el juicio contencioso administrativo fue instaurado para la protección de los derechos de los particulares frente a la administración pública. Por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de aquellos juicios que se entablen en contra de las siguientes resoluciones definitivas: 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 liqui-

dación; 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; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

16. *¿Qué ordenamientos regulan al juicio contencioso administrativo?*

En el ámbito federal, en primer lugar se encuentra el Código Fiscal de la Federación, que establece ante qué tribunal ha de interponerse este juicio, así como las disposiciones que regulan la sustanciación del juicio contencioso administrativo. Como legislación supletoria se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que toca a la estructura y distribución de facultades del tribunal competente para conocer del contencioso administrativo, debe atenderse a lo previsto por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el ámbito local, la mayoría de las entidades federativas han expedido diversas leyes y códi-

gos donde se regulan los respectivos juicios de lo contencioso administrativo de carácter local.

17. ¿Es obligatorio interponer un recurso administrativo antes de iniciar un juicio contencioso administrativo?

No en todos los casos, ya que para que la interposición de un recurso de manera previa al juicio contencioso administrativo sea obligatoria, tendría que expresarse así en la ley de la materia, como ocurre en el caso de la Ley de Comercio Exterior, que señala que debe agotarse el recurso antes de promover el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

18. ¿Quiénes intervienen en el proceso?

En el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa intervienen:

- (1) El demandante.
- (2) El demandado –la autoridad que haya dictado la resolución y los particulares beneficiados con ella–.
- (3) El titular de la dependencia de la cual dependa la autoridad demandada.
- (4) El tercero –o terceros– que tenga un interés incompatible con el demandante.

19. *¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir una demanda?*

El escrito de demanda debe comprender, por lo menos:

- (1) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- (2) La resolución que se impugna.
- (3) La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- (4) Los hechos que den motivo a la demanda.
- (5) Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- (6) Los conceptos de impugnación.
- (7) El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- (8) Lo que se pida y señalar, en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

20. *¿Qué ocurre si se omite cumplir alguno de los requisitos establecidos para la demanda?*

Cuando se omite el nombre del demandante, o la precisión de la resolución que se impugna o los

conceptos de impugnación, el tribunal desecha por improcedente la demanda interpuesta.

Si se omite cualquiera de los demás datos, el tribunal requiere al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, con el apercibimiento que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

21. ¿Cuáles son los efectos de la presentación de la demanda?

Entre los efectos más sobresalientes pueden mencionarse los siguientes:

- (1) El reconocimiento, por parte del demandante, de la competencia territorial del tribunal ante el cual presentó el escrito inicial.
- (2) La obligación del demandante de ofrecer, dentro del escrito de demanda, las pruebas que estime pertinentes, presentar los documentos que se tengan y los cuestionarios que deban desahogar los peritos y los testigos, si se ofrecen las pruebas pericial y testimonial, bajo pena de tenerse por no ofrecidas en tiempo y forma. Idéntica obligación tendrán las demás partes dentro del juicio.

- (3) La imposibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre el mismo litigio ante el mismo tribunal o ante tribunal diverso.
- (4) La suspensión del plazo para que se consume la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, caso en el cual se reiniciará el cómputo una vez fallado el litigio.
- (5) La suspensión de los efectos jurídicos que dimanen de una resolución de autoridad administrativa, si ésta tiene carácter meramente declarativo, entre tanto se dicta sentencia.
- (6) Facultar al demandante para solicitar la suspensión del acto impugnado, cuando lleve aparejado un principio de ejecución sobre sus bienes, siempre que garantice el importe de las cantidades que en su caso se le exijan.
- (7) Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado, a quien se emplaza para que la conteste.

22. ¿Qué plazo tiene el demandado para contestar la demanda?

Debe emitir su contestación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

23. ¿En qué casos se puede ampliar la demanda?

En algunos casos, tal como en el contemplado por el Código Fiscal de la Federación, es posible ampliar la demanda. Para ello, debe concurrir alguno de los siguientes supuestos:

- (1) Que se impugne una negativa ficta.
- (2) Que sea contra el acto del que derive el que se impugna en la demanda, así como su notificación, cuando se le dan a conocer al demandante en la contestación de la demanda.
- (3) Que se alegue que el acto objeto de la demanda no fue notificado, o fue ilegalmente notificado.
- (4) Que al contestar la demanda, y siempre que no se cambien los fundamentos de la resolución que se impugna, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor.

24. ¿Qué plazo tiene el demandado para contestar la ampliación de la demanda?

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

25. *¿Qué ocurre si el demandado no da contestación en tiempo a la demanda o a la ampliación de la demanda?*

Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

26. *¿Qué aspectos debe comprender la contestación de la demanda y la contestación de la ampliación de la demanda?*

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

- (1) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- (2) Las consideraciones que a juicio del demandado impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- (3) Se referirá a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, los que deberá afirmar, negar, expresar que los ignora por no ser propios o exponer cómo ocurrieron, según sea el caso.
- (4) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

- (5) Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

27. ¿Qué documentos se deben adjuntar a la contestación de la demanda?

Se deben adjuntar, entre otros, los siguientes:

- (1) Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- (2) El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- (3) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá estar firmado por el demandado.
- (4) En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- (5) Las pruebas documentales que ofrezca.
- (6) Cuando se trate de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 214 del Código Fiscal de

la Federación, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Debe aclararse que la presentación de todos o algunos de los documentos indicados depende del procedimiento de que se trate.

28. *¿Qué pruebas se pueden ofrecer en el contencioso administrativo?*

Toda clase de pruebas –*confesión, documentos públicos y privados, dictámenes periciales, inspección judicial, testigos, fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, los descubrimientos aportados por la ciencia, así como presunciones*–, a excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones, así como la petición de informes, salvo que se trate de hechos que consten en los expedientes de las autoridades.

29. *¿Qué son los alegatos?*

Los alegatos constituyen la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes o de sus defensores, que tienen por objeto demostrar la eficacia de las pruebas rendidas y llevar al ánimo del juzgador la convicción de que los hechos en que se basa la demanda o la contestación, han quedado probados.

Dentro del juicio contencioso administrativo se cuenta con 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista alguna cuestión pendiente que impida su resolución, para que el Magistrado instructor notifique por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito y puedan ser considerados al dictar sentencia.

30. *¿Qué es el cierre de instrucción?*

Es el momento procesal que sobreviene una vez concluido el periodo de alegatos, en el que el asunto se encuentra en posibilidad de ser resuelto, toda vez que se agotaron todas las etapas y formalidades del proceso.

31. *¿Qué tipos de sentencia se pueden emitir en el juicio contencioso administrativo?*

Se pueden emitir las que:

- (1) Reconocen la validez de la resolución impugnada.
- (2) Declaran la nulidad de la resolución impugnada.
- (3) Declaran la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en cuyo caso deberán precisar con claridad la forma y los términos en que la autori-

dad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

- (4) Declaran la existencia de un derecho subjetivo, condenan al cumplimiento de una obligación, y declaran la nulidad de la resolución impugnada.

32. ¿Qué puede hacer el particular si una sentencia le resulta adversa?

Interponer el juicio de amparo directo por conducto de la autoridad responsable, que en este caso sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente.

33. ¿Qué puede hacer un particular si en su Estado no existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo?

En aquellos Estados en los que no exista un tribunal en materia administrativa, los particulares afectados por resoluciones emitidas en el marco de leyes locales podrán:

- (1) Impugnar dichas resoluciones a través de los recursos administrativos que en su caso estén previstos en las leyes respectivas.
- (2) En el supuesto de que los mencionados recursos sean optativos, promover el jui-

cio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

A su vez, las resoluciones que se emitan para resolver los recursos indicados en el inciso (1), podrán impugnarse ante un Juzgado de Distrito, mediante el amparo indirecto.

VI

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. ¿Qué es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos?

Es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.²⁹

2. ¿Qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa?

En el ámbito federal, son sujetos de responsabilidad administrativa:

²⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, voz "responsabilidad de los servidores públicos" en *Enciclopedia jurídica mexicana ...*, *Op. cit.*, t. VI, pp. 282-290; DELGADILLO, *Op. cit.*, p. 153; *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, artículo 7.

- (1) Los representantes de elección popular.
- (2) Los miembros del Poder Judicial de la Federación.
- (3) Los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.
- (4) Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En el Distrito Federal, son sujetos de responsabilidad:

- (1) Los representantes de elección popular.
- (2) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- (3) Los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Distrito Federal.

En el ámbito local, las Constituciones de los Estados de la República precisan quiénes tienen

el carácter de servidores públicos en los Estados y en los Municipios, para los efectos de su responsabilidad administrativa.

3. *¿Cuáles son los principios que rigen la función pública?*

De acuerdo con lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Federal, son:

- (1) *Legalidad*. Consiste en que todo acto de los funcionarios públicos y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe estar fundado y motivado.
- (2) *Honradez*. Implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos.³⁰
- (3) *Lealtad*. Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.³¹
- (4) *Imparcialidad*. Implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en

³⁰ REAL ACADEMIA... *Op. cit.*, voz "honradez", p. 1121; PALOMAR, Juan de Miguel, voz "honradez", en *Diccionario para juristas*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 780.

³¹ REAL ACADEMIA... *Op. cit.*, voz "lealtad", p. 1237; PALOMAR... *Op. cit.*, voz "lealtad", p. 900.

contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud.³²

- (5) *Eficiencia*. Consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.³³

Por lo general, estos principios también se encuentran establecidos en las Constituciones de los Estados.

4. *¿Cuáles son las obligaciones de los servidores públicos?*

En términos generales, todo servidor público tiene, entre otras, las siguientes obligaciones:

- (1) Cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier otro acto u omisión, que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.
- (2) Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos, así como

³² REAL ACADEMIA... *Op. cit.*, voz "imparcialidad", p. 1144; PALOMAR... *Op. cit.*, voz "imparcialidad", p. 796.

³³ REAL ACADEMIA... *Op. cit.*, voz "eficiencia", p. 792; PALOMAR... *Op. cit.*, voz "eficiencia", p. 563.

utilizar los recursos y las facultades que tenga asignados y atribuidas, para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

- (3) Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.
- (4) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- (5) Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, cualquier emolumento como dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas en quien tenga un interés personal, familiar o de negocios, que implique intereses en el servicio que se presta, aun después de un año de haberse separado del servicio, cargo o comisión.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a las sanciones que correspondan.

5. *¿En qué lugar y en qué forma se puede presentar una queja en contra de un servidor público que incumpla sus obligaciones?*

Las quejas o denuncias en contra de un servidor público por el incumplimiento de sus obligaciones, se presentan de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública³⁴ o las contralorías de las entidades federativas, en las unidades específicas que para esos efectos existen en las dependencias y entidades de la administración pública.

Las quejas o denuncias deberán contener los datos e indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

6. *¿Cuáles son las sanciones que se pueden aplicar a un servidor público que incumpla sus obligaciones?*

Las sanciones aplicables a un servidor público por una falta administrativa, pueden consistir, en el ámbito federal, en:

- (1) Amonestación privada o pública.
- (2) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

³⁴ Antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Véase *Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 2003.

- (3) Destitución del puesto.
- (4) Sanción económica.
- (5) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

7. *¿Qué puede hacer un servidor público cuando se le aplique una sanción que considere indebida o no apegada a derecho?*

El servidor público puede impugnar las resoluciones que establezcan una sanción en su contra, a través de los siguientes medios:

- (1) *Recurso administrativo.* En el ámbito federal, los servidores públicos que resulten responsables en los términos de resoluciones administrativas, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de revocación debe interponerse ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. La tramitación del recurso está sujeta a las normas siguientes:
 - (a) Se inicia mediante escrito en el que deben expresarse los agravios que a

- juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;
- (b) La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recurso, así como de las pruebas ofrecidas y desechar de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.
 - (c) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad debe emitir una resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificar al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando lo solicite el promovente y cumpla con los requisitos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación son también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el ámbito local, por lo general las diversas leyes de responsabilidades de los servidores públicos, o bien, los códigos o leyes de procedimientos administrativos, establecen algún recurso a través del cual, los servidores públicos de los Estados y

de los Municipios pueden impugnar resoluciones administrativas que les afecten. En la mayoría de los casos, es optativo para el servidor público agotar dicho recurso o promover directamente una demanda ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cabe señalar que la resolución que se dicte en el recurso también puede impugnarse ante el tribunal.

- (2) *Juicio contencioso administrativo.* En el ámbito federal, en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen resoluciones administrativas, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de que sea revocada o de que la modificación así lo disponga, se debe ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, que lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes, como pueden ser las penales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también puede otorgar la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando se cumplan los requisitos esta-

GLOSARIO

Amparo directo. Juicio federal protector de las garantías individuales, que procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, respecto de los que no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violación de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.³⁶

Amparo indirecto. Juicio federal protector de las garantías individuales, que esencialmente

³⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 7a. ed., México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 378-379 y 381-382; BARRERA GARZA, Óscar, *Compendio de amparo*, México, Mac Graw Hill, 2002, p. 71; CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 11a. ed; México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 376-377 y 379 y 381.

procede contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al particular; contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, o que al provenir de estos tribunales hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste, contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación; contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él; y contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Atribución de facultades. Es el conjunto de derechos y obligaciones que la ley le confiere a la autoridad administrativa, para que ésta pueda realizar sus fines.³⁷

Breve término. Es el necesario y prudente para que una autoridad estudie y acuerde una petición.

³⁷ RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón y VILLARREAL CORRALES, Lucinda, voz "atribución de facultades", en *Enciclopedia jurídica mexicana... Op. cit.*, t. I A-B, pp. 422 y 423.

Coordinación administrativa. Técnica de realización de funciones administrativas correspondientes a la Federación, en la cual toman parte las administraciones públicas estatales y municipales, según sea el caso, con base en convenios o acuerdos de adhesión o de coordinación.³⁸

Interés público. "Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado."³⁹

Materia fiscal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversas sentencias, que por materia fiscal "... debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias".⁴⁰

Poder público. En un sentido amplio, se suele entender como tal a la instancia social que go-

³⁸ DELGADILLO... *Op. cit.*, p. 99.

³⁹ CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., voz "interés público", en *Diccionario jurídico mexicano*, *Op. cit.*, t. III I-O, p. 1779.

⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, vol. 69, tercera parte, p. 51; IUS: 234493; *Op. cit.*, Sexta Época, Segunda Sala, tercera parte, vol. XLVI, p. 68; IUS: 802087; *Op. cit.*, Sexta Época, Segunda Sala, tercera parte, vol. LII, p. 117; IUS 267300.

bierna a la comunidad. En sentido restringido, la expresión poder público –o poderes públicos– designa a las instituciones concretas a través de las cuales el poder político se manifiesta y funciona.⁴¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que "... El ejercicio del Poder Público corresponde sólo a los funcionarios y a los agentes de autoridad...",⁴² de lo cual se desprende que la manifestación del poder público lo constituye la función que prestan los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno.

Personalidad jurídica. Es la aptitud que la ley reconoce al ser humano en lo individual, o a los entes colectivos –sociedades– de ser sujetos de derechos y obligaciones.⁴³

Sobreseimiento. Es una resolución judicial en virtud de la cual concluye el proceso por haberse presentado un obstáculo que impide resolver el fondo del conflicto.⁴⁴

⁴¹ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, voz "poder público", en *Diccionario jurídico mexicano*, Op. cit., t. IV P-Z, pp. 2448-2449.

⁴² *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Primera Sala, t. CXVI, p. 1051; IUS: 297078.

⁴³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 48a. ed., México, Editorial Porrúa, p. 271; RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, 13a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 148-149; SOBERÓN MAINERO, Miguel, voz "personalidad", en *Enciclopedia jurídica mexicana...* Op. cit., t. V, p. 547; Código Civil Federal, artículos 22 y 25.

⁴⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, voz "sobreseimiento", en *Enciclopedia jurídica...* Op. cit., t. Q-Z, pp. 467-472; OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, 5a. ed., México, Editorial Oxford, 2001, p. 18; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. 77, mayo de 1994, tesis VI.2o. J/280, p. 77; IUS: 212468; *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. IX, enero de 1992, tesis V.2o. J/15; p. 115; IUS: 220705.

PARA SABER MÁS...

Los lectores interesados en profundizar sus conocimientos sobre la materia administrativa, podrán acudir, entre otras, a las siguientes fuentes:

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, Editorial Porrúa, 2001.
- _____, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 7a. ed., México, Editorial Porrúa, 2001.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Editorial Trillas, 1997.
- BARRERA GARZA, Óscar, *Compendio de amparo*, México, MacGraw-Hill, 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo mexicano, t. 1-2, legislación y*

jurisprudencia, México, Cárdenas Editores, 2000.

- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo, primer curso*, México, Limusa/Noriega, 1995.
- _____, *Elementos de derecho administrativo, segundo curso*, México, Limusa/Noriega, 1995.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, MacGraw-Hill, 1998.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 41a. ed., México, Editorial Porrúa, 2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano* (4 tomos), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 2001.
- _____, *Diccionario Jurídico mexicano* (4 tomos), 8a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 1995.

- _____, *Enciclopedia Jurídica mexicana* (7 tomos), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 2002.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- _____, *El recurso administrativo en México*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, 1er. y 2do. cursos*, México, Harla, 2000.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1997.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo 1*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, trad. Héctor Fix Fierro, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Editorial Porrúa, 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO	7
1. ¿Qué es el Estado?.....	7
2. ¿Cuáles son los fines del Estado?	8
3. ¿Cuáles son las funciones del Estado?	8
4. ¿En qué consiste la función administrativa del Estado?	9
II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
1. ¿Qué es la administración pública?	11
2. ¿Qué son los órganos de la administración pública?	12
3. ¿Qué tipos de órganos existen en materia administrativa?	15
4. ¿Quiénes son los titulares de los órganos de la administración pública?	16

5. ¿Qué es la competencia?	18
6. ¿Qué es la delegación de facultades?	18
7. ¿Qué es la avocación?	18

III. EL ACTO ADMINISTRATIVO

21

1. ¿Qué es un acto administrativo?	21
2. ¿Qué elementos debe reunir un acto administrativo?	21
3. ¿Qué efectos tiene un acto administrativo?	23
4. ¿Cómo se ejecuta un acto administrativo?	24
5. ¿Cómo puede extinguirse un acto administrativo?	26
6. ¿Qué es el procedimiento administrativo?	27
7. ¿Qué son las infracciones administrativas?	27

IV. LOS PARTICULARES FRENTE

A LA ADMINISTRACIÓN

29

1. ¿Qué derechos y obligaciones tienen los particulares frente a la administración pública?	29
2. ¿Qué es el derecho de petición?	32
3. ¿Qué es el silencio administrativo?	32
4. ¿Qué es la negativa ficta?	34
5. ¿Qué es la afirmativa ficta?	34

V. JUSTICIA ADMINISTRATIVA	37
1. ¿Qué es la justicia administrativa?	37
2. ¿En qué consiste la revocación de un acto administrativo?	37
3. ¿En qué consiste la nulidad de un acto administrativo?	38
4. ¿En qué consiste la anulabilidad de un acto administrativo?	39
5. ¿Qué son los recursos administrativos?	39
6. ¿Cuáles son las causas por las que puede interponerse un recurso administrativo?	41
7. ¿Cuáles son los recursos administrativos que con mayor frecuencia se presentan?	41
8. ¿Cuáles son los elementos que deben actualizarse para promover un recurso administrativo?	43
9. ¿Cuáles son las formalidades que deben cumplirse para promover un recurso administrativo?	44
10. ¿Cuáles son los efectos de la interposición de un recurso administrativo?	45
11. ¿Qué pruebas se pueden ofrecer en un recurso administrativo?	45

12. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir la resolución que ponga fin a un recurso administrativo?	46
13. ¿En qué sentidos puede la autoridad resolver un recurso?	47
14. ¿Qué es un juicio contencioso administrativo?	49
15. ¿Cuáles son las causas por las que puede iniciarse un juicio contencioso administrativo?	50
16. ¿Qué ordenamientos regulan al juicio contencioso administrativo?	51
17. ¿Es obligatorio interponer un recurso administrativo antes de iniciar un juicio contencioso administrativo?	52
18. ¿Quiénes intervienen en el proceso?	52
19. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir una demanda?	53
20. ¿Qué ocurre si se omite cumplir alguno de los requisitos establecidos para la demanda?	53
21. ¿Cuáles son los efectos de la presentación de la demanda?	54
22. ¿Qué plazo tiene el demandado para contestar la demanda?	55
23. ¿En qué casos se puede ampliar la demanda?	56
24. ¿Qué plazo tiene el demandado para contestar la ampliación de la demanda?	56

25. ¿Qué ocurre si el demandado no da contestación en tiempo a la demanda o a la ampliación de la demanda?	57
26. ¿Qué aspectos debe comprender la contestación de la demanda y la contestación de la ampliación de la demanda?.....	57
27. ¿Qué documentos se deben adjuntar a la contestación de la demanda?	58
28. ¿Qué pruebas se pueden ofrecer en el contencioso administrativo?	59
29. ¿Qué son los alegatos?	59
30. ¿Qué es el cierre de instrucción?	60
31. ¿Qué tipos de sentencia se pueden emitir en el juicio contencioso administrativo?	60
32. ¿Qué puede hacer el particular si una sentencia le resulta adversa?	61
33. ¿Qué puede hacer un particular si en su Estado no existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo?.....	61

VI. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

62

1. ¿Qué es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos?	62
2. ¿Qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa?	62

3. ¿Cuáles son los principios que rigen la función pública?	65
4. ¿Cuáles son las obligaciones de los servidores públicos?	66
5. ¿En qué lugar y en qué forma se puede presentar una queja en contra de un servidor público que incumpla sus obligaciones?	68
6. ¿Cuáles son las sanciones que se pueden aplicar a un servidor público que incumpla sus obligaciones?	68
7. ¿Qué puede hacer un servidor público cuando se le aplique una sanción que considere indebida o no apegada a derecho?	69
GLOSARIO	73
PARA SABER MÁS...	77

**COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN
Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS**

MTRA. CIELITO BOLÍVAR GALINDO
*Directora General de la
Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis*

LIC. ERIKA ARELLANO HOBELSBERGER
Directora del Semanario Judicial de la Federación

LIC. ISRAEL TRUJILLO VIEYRA
Titular de la Unidad de Divulgación de la Cultura Jurídica

LIC. RAÚL PANTOJA BARANDA
Secretario Técnico de la Unidad de Divulgación de la Cultura Jurídica

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en marzo de 2005 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. Se utilizaron tipos Book Antiqua de 8, 13.5 y 14 puntos. La edición consta de 5,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

blecidos por la ley. Sin embargo, no es procedente la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas cuando se trate de infracciones graves o casos de reincidencia.

En el ámbito local, las disposiciones que rigen al juicio contencioso administrativo, que tiene lugar ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son muy parecidas a las que existen en el ámbito federal, salvo que en algunos Estados, las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que pongan fin al juicio pueden ser impugnadas a través de un recurso, que será resuelto por la Sala Superior del tribunal correspondiente.³⁵

- (3) *Juicio de amparo*. Si la sentencia que se emita en el juicio contencioso administrativo no resulta favorable a los intereses del servidor público y éste considera que con ella se causa una violación a sus garantías individuales, existe la posibilidad de promover el juicio de amparo directo ante la autoridad responsable, que en este caso sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente.

³⁵ Cabe recordar que no en todas las entidades federativas existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Al respecto véase la pregunta 13 del capítulo V de esta obra.