

879309  
33  
Leje.  
MAYO 1994

# UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

---

# ESCUELA DE DERECHO

---



ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CLAVE 879309

## TESIS PROFESIONAL

"COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO"

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

*Flor de María Martínez Pérez*

CELAYA, GTO.

MAYO DE 1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# INDICE



## INDICE

### "COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO"

PAG.

<b>INTRODUCCION:</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
1.1.- EPOCA COLONIAL.	2
1.2.- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1824.	3
1.3.- LEY DE 1853 " LARES ".	5
1.4.- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1857.	8
1.5.- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.	9
1.6.- REFORMA DE 1967.	10
1.7.- REFORMA DE 1987.	11
<b>CAPITULO II.</b>	
<b>FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.</b>	
2.1.- ORGANOS DEL ESTADO.	12
2.2.- CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.	13
2.3.- LIMITES DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.	16
2.4.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION.	17
2.5.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	18

### **CAPITULO III.**

#### **EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

3.1.-	CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.	32
3.2.-	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	33
3.3.-	CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	39
3.4.-	EFFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	44
3.5.-	EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	46

### **CAPITULO IV.**

#### **EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION.**

4.1.-	DISTINCION ENTRE LAS FUNCIONES LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.	53
4.2.-	INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.	56
4.3.-	EL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL Y LA SEPARACION DE PODERES.	57
4.4.-	EL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES EN LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	59
4.5.-	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL.	61

4.6.-	TIPOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	63
4.7.-	FUNDAMENTOS SOCIO - POLITICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	65
4.8.-	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	67

#### **CAPITULO V.**

##### **EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO.**

5.1.-	CREACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO.	69
5.2.-	MARCO LEGAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO.	73
5.3.-	ESTRUCTURA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO.	75
5.4.-	COMPETENCIA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO.	79
5.5.-	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS RECURSOS.	81

#### **CAPITULO VI.**

6.1.-	CONCLUSIONES.	87
-------	---------------	----

	BIBLIOGRAFIA.	90
--	---------------	----

# DEDICATORIA



## **DEDICATORIAS**

### **A DIOS PADRE:**

Por darme el Don de la vida y permitirme realizar uno de los sueños más importantes de mi vida.

### **A MIS PADRES:**

Mauro Martínez Hagwood y Florencia Pérez de Martínez, por sus desvelos, sacrificios y privaciones, por ese ejemplo de rectitud que siempre me han mostrado, por enseñarme el significado de la honradez, honestidad y respeto, mi infinito agradecimiento porque gracias a ustedes soy lo que soy.

### **A MI HERMANA:**

Gabriela , por el gran amor que le tengo.

### **A MI NOVIO:**

Austreberto, por que me demostraste que a pesar de los tropiezos que tengas en la vida, es posible levantarse y seguir adelante con nuevos bríos y un amor mas grande a la vida, gracias por tu amor tu confianza y tu apoyo incondicional.

**A MIS COMPAÑEROS :**

Por todos esos momentos maravillosos que pasamos juntos,  
siempre los recordaré.

**A MIS MAESTROS:**

Por contribuir a mi formación como profesionista.

Mil gracias a todas las demás personas que directa o indirectamente  
me brindaron su ayuda desinteresada para lograr terminar esta  
tesis, especialmente a Manuel Vega Corona.

## INTRODUCCION.

El tema a tratar es producto de una investigación profunda, a partir de la cual nos percatamos de que el Estado Social actual está teniendo una creciente intervención en las actividades tanto económicas y sociales, así como políticas y culturales; este intervencionalismo se realiza precisamente a través de la administración. Procurar la armonía de los gobernados como consecuencia de las cargas cada vez más grandes de la misma dinámica social impone a la Administración Pública, implica la necesidad de fortalecer los medios de protección, la falta de acción de la autoridad administrativa o contra sus actos injustos, ilegales o arbitrarios. La defensa del particular frente a la Administración Pública corresponde precisamente a la Justicia Administrativa y la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo consiste precisamente en juzgar los actos de la Administración Pública a fin de que los particulares se defiendan de actos que perjudiquen sus respectivos intereses.

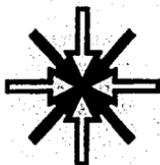
El conflicto surge en la competencia del Contencioso Administrativo, ya que se reconocen dos vertientes:

A) Contencioso de Plena Jurisdicción: Aquí el Tribunal dispone de poderes muy amplios para condenar pecuniariamente a la Administración y reformar total o parcialmente la decisión Administrativa atacada.

B) Contencioso de Anulación: Carece de las facultades anteriores, pues el Tribunal no puede más que pronunciar la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo.

Después de lo anteriormente expuesto, me permito proponer, ya que lo considero conveniente y en virtud de la confianza que deben proyectar estos tribunales, el que se les permita no sólo anular el acto administrativo, sino darles facultades más amplias. Dichas facultades son tratadas a lo largo de este trabajo.

# CAPITULO I



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

#### EPOCA COLONIAL.

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la administración pública en México, se encuentran en la época de la colonia.

Las Leyes de Indias facultaron a los administrados que se sentían lesionados por una decisión del Virrey o Gobernador para apelar ante las Audiencias Reales de Indias.

En la Real Cédula dada en Burgos, del 13 de Diciembre de 1527, emitida por el Emperador Carlos V se ordena.: "... que vengan las apelaciones que de vos los dichos gobernadores y justicias se interpusieren a la dicha nuestra audiencia real, según y como viene en éstos nuestros reinos a las nuestras audiencias de Valladolid y Granada..."(1)

(1) Armenta Calderón Gonzalo M., citado por Mtz. Lara Ramón "El sistema contencioso en México", Ed. Trillas, 1a. ed. México, 1990, p.79.

"Estaba previsto en ésta Ley de Indias, inclusive, el caso de que el Virrey insistiera en la validéz de su actuación por considerar que tal resolución no concernía a la justicia contenciosa o alegara otras causas y razones para no ajustarse a lo proveído, caso en el cual estaba mandado que se actuara de acuerdo a lo ordenado por los oidores, para evitar la alteración del orden público que podría ocasionarse si no se respetaba la decisión de éstos oidores y que los autos deberían remitirse al Real Consejo de Indias para que desidiera, en última instancia si prevalecía la resolución gubernativa o la de la Audiencia".(2)

Otro antecedente importante dentro de ésta misma etapa colonial, por la influencia que tuvo en nuestro sistema jurídico, es el de la Constitución de Bayona del 7 de Julio de 1808, que aunque no tuvo vigencia, diseñó un Consejo de Estado al estilo del Sistema Administrativo francés, cuya función era, entre otras la del conocimiento de controversias administrativas.

La Constitución Española de Cádiz de 1812, trasplantó a España y a sus colonias, el régimen de lo contencioso administrativo regulado en Francia en la Ley de 1801. Esta Constitución instituyó el Consejo del Rey con jurisdicción revisora en todos los asuntos gubernativos.

#### **CONSTITUCIÓN DE 1824.**

En la Constitución del 4 de Octubre de 1824 se creó una República Representativa Democrática y Federal, siguiendo sin duda, un sistema híbrido derivado de la herencia española y la de tipo norteamericano, de origen anglosajón.

(2) Patlán Romero Ignacio, "Antecedentes Históricos de la Justicia Administrativa en México", Boletín de Investigación Jurídica No. 32, 1988, U. de Gto., p. 218.

"La Constitución Federal de 1824, en sus artículos 142 y 143, otorgaba facultades a los tribunales de circuito y juzgados de distrito para conocer de determinadas causas civiles, en las que la Federación estuviera interesada. Al Poder Ejecutivo Federal se le conferían, entre otras atribuciones: conocer el pase o retener los decretos conciliadores, bulas, pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso general, si contenían disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Suprema Corte de Justicia, si se hubiera expedido sobre asuntos contenciosos. Aquí vemos claramente que los negocios en materia contenciosa eran de la competencia exclusiva del máximo tribunal del país".(3)

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, entre otras, consistían en conocer de las diferencias que pudiera haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en el cual debiera recaer formal sentencia.

Podemos deducir que la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para intervenir en el control de la legalidad en la actuación de la administración pública, por sus órganos y funcionarios administrativos; es decir, se advierte la existencia de un régimen de lo contencioso administrativo del tipo denominado angloamericano. Los administrados, al ser ofendidos en sus derechos por un acto administrativo, se encontraban en aptitud de recurrir al sistema de defensa establecido en el artículo 137, en cuyo caso debían dirigir a la Suprema Corte de Justicia para que conociera y resolviera sobre la reclamación.

(3) Martínez Lara Ramón, Ob. cit., p. 86.

De todo lo anterior podemos advertir, que bajo el régimen de ésta Constitución de 1824 en el campo administrativo los asuntos deberían ser sustanciados y resueltos por el Poder Judicial Federal.

#### **LEY DE 1853 (LARES).**

"El 25 de mayo de 1853 durante la administración centralista de Antonio López de Santa Anna, se expidió la primera ley, PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO según el decreto de gobierno número 3861 y su respectivo reglamento, en los cuales se declaró, en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial, al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estado o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que se hubiere presentado previamente a la administración una memoria expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado el cual haría nulo el procedimiento seguido. Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos, con separación expresa del orden judicial, norma de gran importancia como antecedente directo de los actuales tribunales locales de lo contencioso administrativo".(4)

Este documento rompió con la tradición judicialista en el país, en lo que se refiere al Poder Judicial Federal pues le corresponde el conocimiento y decisión sobre éste tipo de negocios contenciosos, con lo cual se creó un régimen de tribunales administrativos de tipo europeo, y se hizo recaer el control de la legalidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado, situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

(4) Martínez Lara Ramón, Ob. cit., p. 89.

Don Ignacio Vallarta, en ese entonces ministro de la Suprema Corte de la Nación, sostuvo la tesis de la inconstitucionalidad de la Ley Lares, por considerarla violatoria de la división de poderes que establecía la Constitución, ya que la existencia de un tribunal administrativo, implicaba según él, la reunión de dos poderes en una sola persona; el ejecutivo y el judicial

La Ley Lares y su reglamento, hicieron del Consejo de Estado un tribunal administrativo de justicia retenida, parecido al Consejo de Estado francés.

En sus orígenes, el Consejo de Estado simplemente era un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, pero las leyes secundarias ampliaron su competencia, y esto culminó con la creación y redacción de la Ley Reglamentaria del Consejo de Estado, en la cual se establecieron las múltiples atribuciones que se le otorgaron. Este reglamento, en su primer capítulo clasificó en cinco artículos los asuntos de naturaleza contencioso administrativa.

Art. 1o.- Hacha referencia a las obras públicas y a los asuntos relacionados con ellas.

Art. 2o.- Determinó las cuestiones de naturaleza administrativa originadas con motivo de los ajustes públicos, y se entendió por esto a los remates, adjudicaciones de las empresas o de los contratos para atender a los objetos de utilidad general.

Art. 3o.- Regulaba los conflictos relacionados con las rentas nacionales y que versaran sobre asuntos que afectarán a la contabilidad, a las contribuciones, deuda y crédito público, sueldos, pensiones y a todos los pagos a cargo del Erario.

Art. 4o.- Enumeraba en 14 fracciones las cuestiones contenciosas pertenecientes a las materias de policía, agricultura, comercio e industria.

Art. 5o.- Citaba diversos puntos que debían ajustarse a la competencia del Consejo de Estado.

El segundo capítulo del reglamento establecía el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado que se desarrolla en tres etapas: la primera, ante el ministerio responsable del acto impugnado, que no tenía una naturaleza contenciosa; las dos últimas, ante la sección de lo contencioso del Consejo de Estado y ante el consejo de ministros; éstas integraban propiamente la fase contenciosa del procedimiento administrativo. La vigencia de la Ley Lares y de su reglamento fue muy corta, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno del entonces dictador Santa Anna; y es así como el 21 de noviembre de 1855 quedarán abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia, sin embargo, es enorme su importancia, pues es el único antecedente en México de un régimen de tribunales administrativos de tipo francés y fuente de inspiración del legislador de 1936 para la creación del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1917.

En cuanto a ésta Ley, el Licenciado José Luis Caballero Cárdenas expresa que le corresponde el mérito de abrir un espacio competencial nuevo, al consignar en su artículo primero: "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

## TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del Contencioso Administrativo en México. La Revolución de Ayutla había acabado con la legislación Santanista. La Constitución estableció el principio de la división de poderes entregando en su artículo 97 las controversias de lo contencioso administrativo al conocimiento del Poder Judicial.(5)

Artículo 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Esta fracción fue adicionada posteriormente el 29 de mayo de 1884 en los siguientes términos:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y del territorio de la Baja California.(6)

Conforme a lo anterior podemos advertir que el Poder Judicial era el encargado de resolver las controversias contencioso administrativas, aspecto en el cual la doctrina y la jurisprudencia de esa época estuvieron de acuerdo; no obstante, la controversia se suscitó por el procedimiento que dichos tribunales estaban obligados a seguir en su resolución, de manera que surgieron diversas teorías:

- (5) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo" 4a. ed. Ed. Porrúa S.A., Tomo II, México D.F., 1968, p. 1222
- (6) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados México, Cit. por Mtz. Lara Ramón. Ob. cit., p. 95.

"Por una parte se sostuvo que el Poder Judicial debía seguir la resolución de las controversias administrativas del mismo procedimiento establecido para los demás asuntos sujetos a su competencia. Esta teoría se fundamentaba en la fracción I del artículo 97 de la Constitución, la cual de manera general hacía referencia a las controversias que se presentarían acerca del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, sin que se estableciera un tratamiento especial para la materia contencioso administrativa".

Por otra parte, los impugnadores de los Tribunales Administrativos, decían que éstos además de ser anticonstitucionales, su creación resultaba innecesaria, porque mediante el juicio de amparo se podía hacer intervenir al Poder Judicial en el sistema contencioso administrativo. Esta teoría es fuertemente rebatida por Alfonso Nava Negrete quien afirma lo siguiente:

" El Juicio de Amparo es un medio de control de constitucionalidad frente al Juicio Contencioso Administrativo, que es por naturaleza un instrumento para controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. No obstante lo anterior, la solución que la legislación de esa época dió al problema siguió los lineamientos marcados por la segunda teoría, pues los conflictos de la administración pública eran resueltos a través del juicio de amparo.

#### TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Al expedirse la Constitución de 1917 la situación del contencioso administrativo quedó también bajo la jurisdicción del Poder Judicial, quien según los artículos 103 y 104 Constitucionales estuvo facultado para conocer mediante el Juicio de Amparo de los conflictos

denominados contenciosos administrativos; no obstante a éstas alturas la inquietud por la creación de Tribunales que conocieran de los conflictos de éste tipo fue creciendo cada día más, pues se afirmaba "que el Juicio de Amparo era el medio para controlar la constitucionalidad de los actos de la administración, pero no la legalidad de los mismos que debería quedar bajo la jurisdicción de tribunales que dependiendo del propio Poder Ejecutivo pudiera revisar la simple legalidad de esos actos mediante la correcta y uniforme interpretación de los preceptos legales que regulan la actividad de la Administración Pública." (7)

La pugna por la creación de Tribunales que conocieran de los juicios contencioso administrativos, fue cada vez más intensa y ésto provocó que el 30 de diciembre de 1946 se sentaran las bases en el artículo 104 fracción II de la Constitución para que se admitiera la existencia de los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal.

Todo éste proceso, indica un cambio de mentalidad en la administración de las entidades federativas, que sin duda alguna beneficia a la administración de la justicia administrativa.

#### **REFORMA DE 1967.**

Posteriormente el artículo 104 fracción I fue reformado el 25 de octubre de 1967 mismo que esta vigente hasta la actualidad, mismo que indica en su párrafo segundo que las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

(7) Mtz. Vera Rogelio, "Nociones de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., 4a. ed., Tomo II, México D.F., 1968, p. 267.

## **REFORMA DE 1987.**

El 17 de Marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al artículo 116 de la Constitución Federal, fracción IV, en la cual se faculta a las Entidades Federativas para Instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Estatal y los particulares.

# CAPITULO II



## **CAPITULO II**

### **FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

#### **ORGANOS DEL ESTADO.**

Tomando en cuenta la afirmación que hace Francisco Porrúa Pérez, de que el Estado sí tiene voluntad, y de que esa voluntad se constituye por la que corresponde a las personas físicas encargadas de realizar las actividades estatales ejercitando la soberanía, esto es, los gobernantes. Los actos de los gobernantes en el ejercicio de la soberanía son actos del Estado.

Partiendo de ahí podemos decir que la actividad del Estado se manifiesta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos.

Estos órganos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado.

## CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.

Encontramos en primer término un grupo de ellos, que son los que denomina Jellinek "órganos inmediatos".

En el Estado existen de manera necesaria unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan precisamente la existencia del Estado. Estos órganos se llaman inmediatos porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma.

"La actividad del Estado sólo puede tener lugar, sólo puede manifestarse por medio de ellos, por medio de éstos órganos inmediatos".(8)

Los órganos inmediatos presentan una característica fundamental, y es que no están sometidos al poder de mando de otro órgano en el ejercicio pleno de las funciones que le son propias.

(8) Porrua Perez Francisco, "Teoria del Estado", Ed. Porrua, S.A., 31a. ed., Mexico, D.F., 1985, p. 370

De acuerdo con Jellinek, podemos clasificar los órganos inmediatos en:

1.- CREADORES Y CREADOS: órgano creador es el que da origen a otro órgano que resulta así órgano creado.

2.- PRIMARIOS Y SECUNDARIOS: El órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante, que es el órgano secundario.

3.- PENDIENTES E INDEPENDIENTES: Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro órgano del Estado para exteriorizar su voluntad.

Los órganos inmediatos son independientes cuando no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad. El Ejecutivo al realizar su función administrativa lo hace directamente, sin el concurso de otros órganos del Estado.

4.- NORMALES Y EXTRAORDINARIOS: Los normales u ordinarios, existen siempre en la estructura del Estado, para su funcionamiento regular. Extraordinarios son los que únicamente existen cuando concurren circunstancias especiales.

Un órgano inmediato ordinario es el Legislativo, el Ejecutivo, y el Poder Judicial, que normalmente existen siempre en el Estado y concurren con su actividad para su funcionamiento regular, en todas las circunstancias.

Según Jellinek tenemos además los órganos llamados "medios" que son aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta.

"Estos órganos medios pueden ser:

1.- FACULTATIVOS. En el desarrollo de sus funciones, (el Poder Ejecutivo que ya puntualizamos es uno de los órganos típicos inmediatos del Estado) puede libremente crear órganos medios que

lo ayuden en su actividad. Son los órganos medios facultativos, cuando el Ejecutivo tiene a su arbitrio el crear esos órganos que han de auxiliarse en el desarrollo de sus funciones.

2.- NECESARIOS. En ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio del Ejecutivo el formarlos, sino que el orden jurídico mismo ya establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser auxiliado por órganos medios cuya estructura e índole precisa el mismo orden jurídico, son los órganos medios necesarios". (9)

(9) Porrua Perez Francisco, Ob. cit., pp. 374, 375.

## LIMITES DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.

Con la intención de evitar las interferencias de la actividad de un órgano en la los otros y para asegurar la uniformidad de dirección de su actividad es preciso que los órganos del Estado sean coordinados y unificados.

Esta coordinación y unificación se obtiene, según Groppalipor medio de dos Instituciones: la competencia y la jerarquía.

"La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano".(10)

Y así, podemos hablar de competencia territorial, consistente en la delimitación espacial de la actuación de los órganos.

competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se les atribuyan.

Y competencia por grado, correspondiente a la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos, con objeto de unificar y coordinar su actividad.

La jerarquía se entiende como "el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias específicas, subordinados los unos a los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes".(11)

(10) Porrua Perez Francisco, Ob. cit., p. 377.

(11) Porrua Perez Francisco, Ob. cit., p. 378.

La jerarquía significa la obediencia de una autoridad respecto de otra de grado superior.

Podemos concluir diciendo que, la competencia se refiere específicamente a los órganos del Estado y que por el contrario, la jerarquía a lo que se refiere es a los titulares de dichos órganos es decir, a los funcionarios.

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION

Según vimos en el tema anterior, los órganos del Estado en su conjunto integran el gobierno y la administración del mismo, pues bien, ahora haremos una sencilla y breve distinción precisamente entre gobierno y administración.

La administración va encaminada hacia la protección de intereses, es un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados.

La actividad de la administración va dirigida hacia las cosas; y el gobierno, en cambio se dirige en forma directa hacia las personas. Velar por los intereses, por esúentes que estos sean, no es proplamente hablando, gobernar, sino administrar.

En tratándose de gobierno, éste se entiende en forma directa con los funcionarios, a través de sus mandatos y disposiciones particulares. Pero tratándose de la administración una vez que se signa a los funcionarios, el servicio público que se les encomienda caminar por sí mismo, en virtud del estatuto que lo rige.

"La función de administrar no es la de gobernar, porque la administración se refiere a cosas, en tanto que el gobierno en su labor fundamental de dirección concierne a hombres, al espíritu".(12)

#### **FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**

El Estado moderno se desarrolla en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los numerosos problemas sociales que le rodean. Desde el punto de vista jurídico esto demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia, a un sin número de instituciones u organismos públicos, que son ya sean pequeños o grandes círculos de competencia, que se distribuyen la competencia total del Estado.

El autor Andrés Serra Rojas, refiere que "la organización es la expresión de la voluntad general del grupo. Son las voluntades individuales las que se reúnen u organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales.

(12) Pomua Perez Francisco, Ob. cit., p. 298.

Las formas tanto políticas, como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos".

Resulta de vital importancia el distinguir entre formas de organización administrativa y forma de organización política, en virtud de ésto podemos decir que:

Las formas de organización política, comprenden todos los aspectos del Estado; es decir, "es un conocimiento que abarca la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado determinado y que comprende a todos sus órganos. Consideran al Estado en su unidad".(13)

En tanto que las formas de organización administrativa sólo se refieren a un aspecto parcial de esa actividad, aquella que regula al Poder Ejecutivo, al Gobierno.(14)

(13) Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., Mexico 1, D.F., 1959, p. 376.

(14) Serra Rojas Andres, Ob. cit., p. 378.

El licenciado Miguel Acosta Romero, define la organización administrativa como: "La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado".(15)

De acuerdo con Manuel del Río González, entendemos por unidad administrativa "al conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo".

Las formas de organización administrativa son: Centralización, Desconcentración, Descentralización, Empresas Públicas y Fideicomisos de Estado.

#### **CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.**

La Centralización se caracteriza porque todos los órganos de la administración se ligan unos con otros en virtud de las distintas jerarquías que entre ellas se establecen, ocupando el rango más alto el titular del Ejecutivo, al que todos los demás órganos se subordinan, dependiendo de él en el último término. Es el Ejecutivo quien tiene la facultad de mando sobre los demás órganos de la administración.

(15) Acosta Romero Miguel, Citado por Del Río Gonzalez Manuel, "Compendio del Derecho Administrativo", Cardenas Editor y Distribuidor, Mexico, D.F., 1981, p. 147.

Serra Rojas, define la Centralización diciendo que : "Es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado o Poder Centro, es la única persona titular derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico". (16)

La Centralización Administrativa, implica unidad entre los diversos órganos centralizados; y para lograrlo el órgano supremo tiene sobre los inferiores la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, modificarlos, suspenderlos, revocarlos o para nulificarlos, según sea el caso.

Los elementos de la Centralización, además de la unidad de decisión y de ejecución las facultades o poderes que tiene el superior sobre los inferiores, y que podemos agrupar en la siguiente forma:

1.- Facultad o Poder de Decisión, que consiste en un acto de voluntad para decidir en sentido positivo, en sentido negativo o abstenerse de decidir las cuestiones planteadas, dentro de las atribuciones que marca la ley.

2.- Facultad o Poder de Nombramiento, que de acuerdo a la fracción II del artículo 89 Constitucional, corresponde al Presidente de la República, para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los demás empleados de la unión. Esta facultad de nombramiento es delegada en los Secretarios de Estado y en otros altos funcionarios, conforme a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(16) Serra Rojas Andres, Ob. cit., p. 377

3.- Facultad o Poder de Mando, que le permite al órgano superior ordenarle a los subalternos la realización de actos jurídicos materiales; esta orden puede ser en forma verbal, mediante acuerdos, oficios, circulares, memorandums, o cualquier otra forma de comunicación humana.

4.- Facultad o Poder de Vigilancia, conforme al cual el órgano superior revisa los actos que realizan quienes están bajo su esfera de competencia, y esta función puede realizarse por medio de informes o a través de visitas e inspecciones.

5.- Facultad o Poder Disciplinario, consiste en la imposición de medidas represivas o castigos a los subalternos, como consecuencia de las faltas, incumplimientos o ilícitos administrativos que hayan cometido los subordinados.

6.- Facultad o Poder de Revisión, permite al superior, examinar, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, los actos realizados por los subalternos, para enterarse del comportamiento de estos y tomar las medidas necesarias.

7.- Facultad o Poder para Resolver los Conflictos de Competencia, que corresponde al Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Centralizada en México es consecuencia de lo dispuesto por el artículo 80 Constitucional, en relación con los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia ley fundamental; y como ya mencionamos anteriormente, reiteramos que el Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo toda la Administración Pública Federal es auxiliar de dicho funcionario.

#### **DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.**

El programa de Desconcentración Administrativa en nuestro país, nació como respuesta a la centralización política, económica, cultural y administrativa que imperaba en la capital de la República. Se buscó eliminar el centralismo que hace lentas las decisiones y que impide a la población ejercer sus derechos y recibir oportunamente los servicios.

El maestro Serra Rojas, señala que: " La Desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del Poder Central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios".(17)

Gabino Fraga, nos dice que la Desconcentración " consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión".(18)

(17) Serra Rojas Andres, Citado por del Rio Gonzalez Manuel, Ob. cit., p. 159.

(18) Faga Gabino, Citado por del Rio Gonzalez Manuel, Ob. cit., p. 159.

La Desconcentración, como forma de Organización Administrativa, es una variante de la Centralización, por la cual se crean órganos subordinados a las propias Secretarías de Estado, concediéndoles ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio, para que funcionen en diversas regiones de la República, generalmente en las capitales de los estados, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía.

La Desconcentración Administrativa, es verdaderamente novedosa en el Derecho Positivo Mexicano, porque por primera vez, apareció en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que textualmente dice: "Para la más eficaz atención ,y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con Organos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

Las ventajas de la Desconcentración Administrativa son múltiples, se busca eliminar el Centralismo que como ya se dijo, hacen lentas las decisiones e imprime gran rigidez a la Administración Pública Federal. Es propósito fundamental el hacer que la Administración Pública, vaya al ciudadano, en lugar de que éste acuda a ella, y así proporcionarle servicios con mayor rapidez, justicia y calidad a toda la población.

Los Organos Centrales deben respetar los ámbitos de competencia de los Desconcentrados, conservando las funciones de normatividad y control. Se necesita que la Desconcentración sea completa; porque representa un grave error desconcentrar sólo el procedimiento o algunas actividades materiales, para que al llegar el momento de la decisión tenga que remitirse el asunto al superior jerárquico; ello implicaría que el ciudadano primero tendría que acudir al órgano Desconcentrado cercano para plantear su problema y finalmente acudir a la oficina central en el Distrito Federal para acelerar la solución.

### DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

"Esta forma de organización administrativa ha surgido como un requerimiento del Estado contemporáneo, en la medida en que aumentan sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente, en el aspecto económico y en el aspecto técnico, en los que, en ocasiones, se hace necesario substituir total o parcialmente a la iniciativa privada". (19)

La Descentralización se distingue de la Desconcentración, en que implica la creación de órganos dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que funcionan fuera de la Administración Pública, aunque íntimamente ligados a ella por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos; en tanto que la Desconcentración, no tiene personalidad jurídica propia sino que actúan a nombre de la Secretaría de Estado de la cual dependen y normalmente su patrimonio se encuentra dentro del mismo patrimonio de la Administración Pública Federal, y sólo excepcionalmente, llegan a tener patrimonio propio.

(19) Del Rio Gonzalez Manuel, Ob. Cit., p. 166.

Andrés Serra Rojas, define la Descentralización Administrativa diciendo que: "Es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de Derecho Público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo". (20)

Miguel Acosta Romero, Jacinto Faya Viesca, Jorge Olivera Toro y José Chanes Nieto, son de la opinión de que en México, la única forma admisible de Descentralización es la "Descentralización Administrativa Técnica", también llamada Descentralización Funcional o Institucional; debiendo descartarse la Descentralización por Colaboración y la Descentralización por Región, que han sido tomadas de la Doctrina Francesa, y que no se acoplan a la organización jurídica y política del Estado Mexicano.

En la Descentralización Administrativa Técnica o por Servicio Funcional, los órganos tienen las siguientes características:

a).- Son creados invariablemente por una Ley o Decreto, en la cual se precisan sus atribuciones y se regula su funcionamiento.

(20) Serra Rojas Andres, Cit. por Del Rio Gonzalez Manuel, Ob. cit., p. 167.

b).- Tienen personalidad jurídica propia, y pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, dentro de lo que autoriza su Ley Orgánica.

c).- Tienen su patrimonio propio y distinto del que corresponde a la Administración Pública Federal; y aún cuando muchos de estos organismos requieren de subsidios oficiales, el propósito ideal es que lleguen a ser autosuficientes.

d).- Prestan servicios Públicos, de tipo técnico o científico para lo cual, cuentan en sus órganos directivos, con personal capacitado.

e).- Funcionan bajo la dirección de Consejos Técnicos, que gozan de autonomía para las decisiones internas de cada organismo.

f).- Están sujetos a la intervención del gobierno Federal, en el ejercicio de las facultades que éste tiene para el control de la legalidad y la vigilancia de sus actos; siendo importante que estas facultades se limitan a observar que cumplan con las obligaciones que señala la propia Ley que los creó.

g).- Los funcionarios del organismo Descentralizado, tienen responsabilidad personal y efectiva, por las faltas que cometan en el desempeño de su actividad". (21)

(21) Del Rio Gonzalez Manuel, Ob. cit., pp. 169, 170.

La base jurídica de la Descentralización Técnica se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1o., tercer párrafo, 45, 46, 51 y 53. El artículo 45 de la Ley en cuestión establece textualmente que: "dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como Organismos Descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Entre los organismos con Descentralización Técnica o Descentralizados por Servicio Funcional, más conocidos, podemos mencionar a Petróleos Mexicanos, al Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

#### **EMPRESA PUBLICA.**

La Empresa Pública en México, se ha justificado explicando que existen actividades de interés colectivo en las cuales resulta dudosa la posibilidad de obtener ganancias, y por lo mismo ningún empresario privado invierte su dinero en este tipo de empresas.

Sin embargo, el Estado tiene que lanzarse a tales empresas consideradas no como inversión, sino por el beneficio colectivo que van a reportar.

Andrés Serra Rojas, define las Empresas Públicas, diciendoque: "Son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industria les u otras de naturaleza económica". (22)

El régimen jurídico de las Empresas Públicas es de Derecho Público, pero están íntimamente relacionadas con el Derecho Privado, en el desarrollo de sus actividades, Se rigen, conforme a la propia ley que las crea o que las reconoce, en la cual se establecen sus atribuciones; pero en su trato con los particulares son verdaderas sociedades mercantiles, y su actividad queda sujeta a disposiciones de Derecho Privado.

Las características fundamentales de la Empresa Pública son:

"a).- Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

b).- Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que por ello implique obtener lucro necesariamente.

(22) Serra Rojas Andres, Citado por Del Rio Gonzalez Manuel, Ob. cit., p. 175.

c).- Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado.

d).- El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

e).- Las empresas públicas tienen muy variada estructura y naturaleza, existen algunas que dependen directamente del Ejecutivo Federal, o de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; otras, funcionan en forma desconcentrada; otras como organismos descentralizados y muchas que funcionan como sociedades mercantiles".

#### **FIDEICOMISO ESTATAL O PUBLICO.**

En los últimos 10 años se ha utilizado mucho en la Administración Pública Mexicana, constituir Fideicomisos, para atender necesidades específicas, que por su trascendencia requieren de la intervención del gobierno Federal. Por esto, ha pasado a formar parte de la Administración Pública Paraestatal, una institución cuya naturaleza y procedencia es de Derecho Mercantil.

El artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, define el Fideicomiso diciendo: "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ése fin a una institución fiduciaria".

Acosta Romero, define el Fideicomiso Público diciendo que: "Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus Dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto o desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afectafondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general los llamados Bancos), para realizar un fin lícito, de interés público"

Las Leyes Administrativas que se refieren al Fideicomiso, son: la Ley de Ingresos de la Federación, a partir del año de 1970 la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados, en sus artículos 25 y 26; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1o párrafo tercero, 3o. fracción III, 9o. y 49 al 54 inclusive, es importante apuntar que de acuerdo a esta última Ley no sólo la Administración Pública puede crear Fideicomisos de Estado, sino también los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.-

# CAPITULO III



## CAPITULO III

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

En este capítulo hablaremos del Acto Administrativo, pero para poder conceptuarlo, primeramente haremos referencia al hecho jurídico y el acto jurídico respectivamente.

"El hecho jurídico se ha conceptuado como aquel acontecimiento ajeno a la voluntad de una persona que produce consecuencias de derecho, por decir algo, al nacimiento, la muerte, etc. Por acto jurídico deberas entenderse la manifestación de voluntades de las personas por medio de la cual se crean, modifican, transfieren o extinguen derechos y obligaciones". (23)

#### CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Según Rogelio Martínez Vera el acto administrativo puede conceptuarse como "la manifestación de voluntad del funcionario público por medio de la cual el órgano estatal realiza sus actividades".

Antonio Royo Villanova lo define diciendo "es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concerta en una declaración especial y, por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública".

(23) Martínez Vera Rogelio, "Nociones de Derecho Administrativo", Ed. Banca y Comercio, S.A., 3a. ed., Mexico D.F., p. 135.

Para Fernández de velasco, el acto administrativo es "toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas".

#### **ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Por lo que respecta a los elementos del acto administrativo los tratadistas no se han puesto aún de acuerdo sobre el número de los elementos que contribuyen a la formación del acto administrativo, sin embargo, vamos a señalar como elementos integrantes a aquellos que más frecuentemente se encuentran mencionados, y estos son:

- 1.- El Sujeto.
- 2.- La voluntad.
- 3.- El Objeto.
- 4.- El Motivo.
- 5.- El Fin.
- 6.- La Forma.

## LOS SUJETOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU COMPETENCIA.

"La Administración Pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos. El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo que es la Administración Pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa". (24)

Esta función se constituye con la facultad para realizar todos los actos administrativos que corresponden al Poder Ejecutivo.

La competencia administrativa es el límite de esas facultades es decir, de una investidura legal que permite al funcionario o titular, la realización de los actos administrativos, expresando exclusivamente la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o su interés personal.

De aquí podemos concluir, que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

"Los caracteres de la competencia administrativa, son los siguientes:

(24) Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., 4a. ed., Tomo II, Mexico D.F., 1968, p. 251.

- a).- Requiere siempre de un texto impreso de la ley para que puede existir.
- b).- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- c).- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- d).- La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan u ejercicio.
- e).- La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano". (25)

La competencia se puede clasificar en cuanto al grado, materia y territorio. La competencia en cuanto al grado, supone el orden jerárquico de la administración, es una organización centralizada configurándose en una serie de órganos de mayor a menor importancia.

La competencia por lo que se refiere a la materia, supone una distribución de materias o actividades afines, como la que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La competencia en cuanto al territorio toma en cuenta las divisiones políticas del territorio nacional, en el que se determina la competencia de un órgano para actuar.

#### **LA MANIFESTACION DE VOLUNTAD .**

Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria del titular investido de las funciones del órgano, la cual, debe estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad.

(25) Olivera Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", 2a. ed., Ed. Porrúa S.A., Mexico, D.F., 1967, p. 129.

La violencia es la coacción ya sea física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

G. Trenthn señala que el proceso volitivo del titular del órgano administrativo tiene tres fases: determinación, declaración y ejecución. En primer término, se conoce la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; posteriormente se exterioriza se hace visible a través de una declaración y, después, se satisface con la ejecución.

Podemos decir también, que en esta materia, la voluntad nunca puede ser tácita como sucede en el derecho privado, sino que siempre debe ser expresa, a fin de que el sujeto pasivo esté en posibilidades de cumplir con su obligación; en el acto administrativo nunca puede presumirse que un órgano estatal quiso manifestar su voluntad derivando esta presunción de determinados hechos, para con ella imponerle una obligación al particular, ni aún en los llamados actos discrecionales, en los que la ley le da facultad al órgano estatal para que manifieste su voluntad en el sentido que a el le convenga, siempre que no se salga de los límites marcados por la misma ley.

#### **EL OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El objeto se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la substancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa, concesión, requisa, etc.

El objeto es la cosa que se debe dar o el hecho que se tiene que realizar; este hecho o esta cosa debe reunir los siguientes requisitos: que esté en la naturaleza, que sea determinada o determinable en cuanto a su especie y que esté en el comercio. Tratándose de un hecho o de una abstención, estos deben ser lícitos y posibles.

#### **EL MOTIVO.**

El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa tenemos que cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de voluntad), debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución; precisamente, el artículo 16 Constitucional nos dice que para que una persona pueda ser molestada en sus intereses jurídicos, es indispensable un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

#### **EL FIN.**

El acto administrativo tiene siempre como fin, el perseguir el beneficio colectivo, la utilidad pública. Cuando el órgano esta tal no ha tenido el motivo fundado para afectar al particular en sus intereses, o no persigue la finalidad de satisfacer el interés público, se dice que ha habido "desvío de poder", o sea que ha habido un abuso de las atribuciones que la ley le otorga al órgano estatal.

"El desvío de poder, es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación, usa su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales éste poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de manda to, un abuso de derecho". (26)

## **LA FORMA.**

La forma es la materialización del acto jurídico.

Las formas constituyen garantías para los interesados y han sido llamadas por Jeze, garantías automáticas, porque ellas se establecen para mantener determinadas seguridades jurídicas. Si la forma es escrita, oral o de otras maneras porque el legislador ha, previamente, considerado la naturaleza del acto administrativo.

El artículo 16 Constitucional, establece una de estas formas cuando se afectan intereses particulares:

"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".

(26) Olivera Toro Jorge, Ob. cit., p. 133

Este artículo Constitucional hace referencia al mandamiento escrito como una formalidad administrativa, necesaria para la resolución, al mismo tiempo que debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, es decir, el acto además debe subordinarse a la ley, la cual puede establecer otras formalidades que son garantías para los interesados.

#### CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En la doctrina existen múltiples clasificaciones de los actos administrativos, según el autor y el punto de vista que se adopte para agruparlos.

Tomando en consideración esta posición se ha agrupado el acto administrativo de la siguiente manera:

- "A).- Por la naturaleza misma del acto.
- B).- Por las voluntades que intervienen en la formación del acto.
- C).- Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley
- D).- Por el radio de aplicación del acto.
- E).- Por su finalidad.
- F).- Por el contenido y los efectos jurídicos del acto".(27).

A).- "En atención a su naturaleza, se clasifican en actos materiales y actos jurídicos. Los primeros no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos, (construcción de una escuela, pavimentación de una calle, etc.); los actos materiales, significan, aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de otras ciencias ajenas a la ciencia jurídica, (expedición de un reglamento, etc.)". (28) Los actos jurídicos son los que producen consecuencias de derecho.

(27) Olivera Toro Jorge, Ob. cit., p. 148.

(28) Olivera Toro Jorge, Ob. cit., p. 148.

B).- Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en el acto administrativo, encontramos actos unilaterales, cuando es una sola voluntad la que interviene y plurilateral, cuando intervienen dos o más voluntades. Dentro de los actos plurilaterales hallamos a los contractuales, cuando concurren varias voluntades a su formación, pero siguiendo finalidades distintas; acto colectivo, cuando las voluntades persiguen el mismo fin encontrándose en igualdad de posiciones; acto complejo, cuando concurren varias voluntades y persiguiendo el mismo fin, éstas se encuentran en situaciones jurídicas diferentes; y, los actos unión, en los que las voluntades tienen situación jurídica igual o diferente, pero con el acto se aplica un estatuto jurídico preexistente.

"Esta clasificación presenta cierta turbación por lo que respecta a la concepción unilateral del acto administrativo, como expresión exclusiva del poder público y en donde su carácter unilateral no opera por el número de sus autores, sino porque únicamente es la expresión de la pública voluntad". (29)

C).- "Considerando la relación que el acto guarda con la ley aplicable al caso, el acto administrativo se divide en obligatorio y en acto discrecional. El acto obligatorio, al que también se le denomina acto reglado o vinculado, consiste en que aquí el órgano estatal tiene necesariamente que manifestar su voluntad en la forma y en el sentido que se lo está exigiendo la ley aplicable al caso. En cambio, en el acto discrecional, el órgano del Estado tiene un margen determinado de libertad, para manifestar su voluntad en la forma en que sea más conveniente para la colectividad. Debe advertirse, sin embargo, que la discrecionalidad queda encuadrada dentro de un marco legal al que necesariamente debe sujetarse el Estado al manifestar su voluntad". (30)

(29) Olivera Toro Jorge, Ob. cit., p. 149.

(30) Martínez Vera Rogello, "Naciones de Derecho Administrativo", Ed. Banca y Comercio, S.A., 3a. ed., México, D.F., p. 140.

D).- Por lo que respecta a su radio de aplicación, el acto administrativo se clasifica en interno y externo. El acto interno es dictado con el sólo propósito de organizar el funcionamiento de los órganos administrativos, produciendo efectos solamente para dichos órganos. En cambio, el acto externo es aquel que es dictado por los órganos administrativos que impone alguna obligación o concede algún derecho a los particulares.

E).- Por su finalidad, los actos administrativos, se distinguen en preliminares o de procedimientos, en decisiones y en actos de ejecución.

Los actos preliminares o de procedimiento, están constituidos por todos aquellos actos que no son sino el medio para realizar otro que constituye el principal fin de la actividad administrativa. Tenemos entre otros, las órdenes de la administración para exigir la prestación de libros, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, prácticas de visitas domiciliarias, etc.

Los actos llamados de decisión o resoluciones, representan el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones administrativas y el ejemplo lo encontramos en la facultad económica-coactiva.

Por su contenido y efectos jurídicos producidos, los actos administrativos presentan la siguiente clasificación:

I.- Actos destinados directamente a limitar esa esfera jurídica de los particulares.

II.- Actos destinados directamente a limitar esa esfera jurídica.

III.- Actos por medio de los cuales se hace constar un estado de hecho o de derecho.

I.- El primer grupo, comprende aquellos actos de la administración por medio de los cuales se le otorgan a los particulares determinados derechos o prerrogativas. En este primer grupo encontramos los siguientes actos: la admisión, la aprobación, la licencia, el permiso o la autorización, la dispensa o condonación y la concesión.

La admisión es aquel acto en virtud del cual se dá acceso a los particulares a un servicio público o se le permite gozar de ciertas ventajas o prerrogativas, bastando para ello llenar solamente los requisitos que el órgano administrativo exige.

La aprobación es el acto en virtud del cual la actividad de los órganos estatales jerárquicamente inferiores debe ser revisada y aprobada por los órganos superiores.

La licencia es el acto en virtud del cual se dá acceso a los particulares a la realización de determinadas actividades que deben estar controladas en alguna forma por el Estado. Las diferencias fundamentales que podemos señalar entre la licencia y el permiso o autorización son las siguientes:

1.- La licencia debe concederla el Estado, una vez que el particular ha cumplido con los requisitos legales y administrativos fijados; el permiso o autorización es un acto optativo de la administración concederlo o no, sin que el particular puede tener facultades legales para exigir su otorgamiento, como sucede en la licencia.

2.- La licencia establece una situación jurídica más o menos permanente, en cambio, el permiso o autorización sólo crea situaciones jurídicas temporales.

3.- En la licencia lo que importa es la situación objetiva en el permiso o autorización se atiende mas a la condición del sujeto al cual se le va a otorgar.

La dispensa o condonación es aquel acto en virtud del cual el órgano estatal, atendiendo a razones económicas o de equidad, releva a los particulares total o parcialmente del cumplimiento de una obligación.

La concesión, que es un acto típicamente administrativo, consiste en permitir que los particulares realicen actividades que es estricto derecho corresponden al Estado, tales como la prestación de un servicio público.

II.- Los actos destinados a limitar la esfera de acción de los particulares son aquellos en los cuales la Administración, haciendo uso de sus facultades legales, impide a los gobernados realizar determinadas actividades, o bien, efectúa actos que benefician a la colectividad en perjuicio de los intereses del particular. De estos actos podemos destacar, la expropiación, los actos de ejecución, etc.

III.- El tercer grupo de actos, este constituido por todas aquellas actividades que realicen las personas, y por exigencia legal, necesitan estar sancionados por el organismo público competente. Así tenemos por ejemplo, los actos de registro, los de certificación, los de autenticación, las notificaciones y las publicaciones". (31)

#### **EFFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO .**

El acto administrativo después de haber pasado por su etapa de formación y reunir sus elementos esenciales, para que produzca consecuencias de derecho, necesita en primer lugar, perfeccionarse es decir, quedar integrado en sus componentes.

A la reunión de los elementos tanto de forma como de fondo es a lo que se le llama perfección.

En segundo término, es indispensable su eficacia jurídica; la eficacia del acto administrativo "es la cualidad que tiene para producir efectos jurídicos". (32). Del acto capaz de producirlos se dice que es eficaz.

(31) Martínez Vera Rogelio, Ob. Cit., p. 142.

(32) Olivera Toro Jorge, Ob. Cit., p. 157.

La perfección del acto equivale a la existencia del mismo, no así su eficacia, ya que puede existir el acto, pero ser ineficaz, característica que puede adquirir con posterioridad ya sea dependiendo de un término o una condición.

La validez del acto administrativo lo fija la conformidad del acto con la ley, es decir, el cumplimiento de las condiciones de legalidad.

Perfección, validez y eficacia, dan al acto administrativo la condición de ser ejecutivo.

De la ejecutividad decimos que es la posibilidad que tiene el acto de producir sus efectos.

El administrado generalmente, realiza voluntariamente la exigencia de la administración pública, pero también se da el caso de que el afectado se niegue a cumplir la exigencia que lleva el acto y entonces es necesaria la coacción, interviniendo la administración con la facultad de ejecución coactiva, también llamada ejecución forzoza, o bien, ejecutoriedad.

Para no confundir los términos de ejecutividad y ejecutoriedad, haremos la siguiente anotación distintiva:

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos pero no es lo mismo con la ejecutoriedad quien únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se resiste el particular, esto es, cuando no acata voluntariamente el acto.

El fundamento jurídico de la ejecutoriedad del acto administrativo, radica principalmente en la presunción de legitimidad que tiene el acto administrativo, presunción que admite prueba en contrario.

La administración pública siempre busca la satisfacción de los intereses sociales, por lo que generalmente sus actos no tienen por qué estar fuera o en contra de la norma jurídica, por lo que debe admitirse, salvo prueba en contrario, que el proceder del órgano de la administración está de acuerdo con la ley.

#### **LA EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

La extinción de los actos administrativos se refiere a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir.

Un acto administrativo se puede extinguir por diferentes medios, cuando se elimina de la vida jurídica por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas en el momento en que fue expedido, etc.

Son formas de extinción de los actos administrativos: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, la nulidad, el término y la condición.

Es necesario distinguir entre extinción del acto administrativo y la cesación de los efectos del mismo.

Dice a este respecto Marienhoff: "La cesación de los efectos del acto, aparea la idea de algo que ocurre normalmente, de acuerdo a lo previsto de antemano, el acto administrativo que cesa de producir efectos se considera que hasta ese momento ha existido legalmente. En cambio, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas desde un inicio, sino que son consecuencias de hechos o circunstancias surgidas posteriormente, la cesación de los efectos del acto se espera por ejemplo, por la expiración del término establecido y por cumplimiento del objeto. La extinción del acto se produce, por caducidad, revocación, anulación, renuncia, descisión". (33)

#### **PRESCRIPCIÓN.**

La prescripción es una forma de extinción del acto administrativo y generalmente se presenta en aquellos casos en que existiendo una resolución dictada, ésta no es cumplida por el gobernado en un plazo determinado y el órgano estatal no hace uso de su facultad ejecutoria.

Finalmente podemos decir que la prescripción es la pérdida del derecho por su no ejercicio en determinado plazo.

#### **NULIDAD.**

La legislación administrativa reconoce no sin grandes incertidumbres, tres tipos de nulidades que son: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

(33) Marienhoff, Citado por Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Porrúa, 14a ed., Mexico, D.F., 1988, p. 326.

a) INEXISTENCIA.

Los casos que producen actos inexistentes según opinión generalizada, se refieren a la falta de voluntad, de objeto, de competencia para realizar el acto o de omisión de las formas constitutivas del acto. Y si el acto administrativo no se integra legalmente no tiene por qué ser tomado en cuenta por el derecho. Esos actos no tienen ninguna validez.

Para que el acto administrativo pueda ser tomado en cuenta por el derecho, se requiere que produzca legalmente sus efectos. Si el acto existe, nuestro problema se reduce a determinar la gravedad de la irregularidad y a destruir o limitar sus efectos, de acuerdo con las exigencias del interés general.

Las características de la nulidad de pleno derecho deducidas de la legislación administrativa son las siguientes:

- I.- La nulidad es provocada por la violación de las leyes prohibitivas o de interés público.
- II.- Los actos son realizados por un funcionario incompetente.

Para hacer válida la actuación de un funcionario se requieren dos elementos: 1) Que sea un funcionario de derecho, es decir que sea legalmente designado; 2) Que la Ley Administrativa le otorgue la competencia necesaria para actuar.

- III.- El acto no se convalida por prescripción.
- IV.- De la nulidad puede prevalecerse cualquier persona.
- V.- No se legitima por la confirmación.
- VI.- Actos constitutivos de delitos.
- VII.- Reglamentos inconstitucionales o ilegales.
- VIII.- Aquellos cuyo contenido sea legalmente imposible.
- IX.- Los actos que dictan los planes colegiados en forma irregular.
- X.- Ilegalidad de los fines del acto, como es el caso de desvío de poder.
- XI.- La falta de forma provoca la nulidad de pleno derecho como la forma de escrita solemne o la omisión de un elemento esencial.
- XII.- Actos que prescinden del procedimiento administrativo.
- XIII.- Actos cuyo contenido es imposible.

"La administración puede en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, declarar la nulidad de pleno derecho, aunque se hubiere constituido un derecho favorable a un particular. Tales actos no producen ningún efecto, por lo que una vez declarada la nulidad absoluta, ella obra retroactivamente destruyendo los efectos del acto desde su nacimiento". (34)

La doctrina afirma que las nulidades relativas son menos frecuentes en el derecho administrativo que en el derecho privado.

El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad. fundan esta nulidad: El libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica.

(34) Serra Rojas Andres, Ob. Cit., pp. 335, 336.

Los elementos que caracterizan a la nulidad relativa o anulabilidad apoyados en la legislación administrativa, son los siguientes:

I.- Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza.

II.- Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.

III.- El acto se convalida por confirmación.

IV.- El acto se perfecciona por la prescripción.

V.- La nulidad sólo pueden provocarla los interesados.

VI.- No son actos constitutivos de delitos.

VII.- Su contenido es posible y lícito.

VIII.- La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse.

IX.- El error es enmendable.

X.- La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley". (35)

## **REVOCACION.**

El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general.

"Se llama revocación de un acto administrativo a una decisión tomada por la propia autoridad administrativa, destruyendo las consecuencias de un acto anterior o sustituyendo por otro cuyo alcance es diferente". (36)

(35) Serra Rojas Andres, Ob. Cit., p. 337.

(36) M. Waline, Citado por Serra Rojas Andres, Ob. Cit., P. 345.

La revocación administrativa aparece como una sanción del incumplimiento del contenido del acto administrativo.

Los elementos del acto de revocación son los siguientes:

1.- Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.

2.- Unilateral; la administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad.

3.- Extintiva de un acto anterior; válido y eficaz.

4.- Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general.

5.- Sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita". (37)

Son hechos supervenientes, apremiados por el interés general, los que motivan la decisión de la administración pública para revocar un acto administrativo. Es decir, se opera un cambio de diversa naturaleza en los elementos del acto jurídico original y son razones determinadas del interés público o presupuestos que motivan el acto revocatorio.

(37) Serra Rojas Andres, Ob. Cit., p. 347.

La administración pública puede modificar sus determinaciones, ya que no siendo infalible, repara sus errores o toma en cuenta nuevas situaciones, elementos nuevos o el cambio de una política gubernamental, que la decida a revocar sus resoluciones anteriores, que no se avienen con los sistemas actuales de una sociedad o del propio Estado.

### **CADUCIDAD.**

La caducidad se presenta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en el acto administrativo, para que se genere o se conserve el derecho. Se distingue de la Prescripción, en que en ésta, basta el simple transcurso del tiempo en tanto que en la caducidad, es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho.

### **EL TERMINO Y LA CONDICION.**

El Término y la Condición. también son formas de extinción del acto administrativo. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta, del que dependen que se realicen o se extingan los efectos del acto jurídico, pudiendo ser suspensivo o extintivo. La condición, es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho.

# CAPITULO IV



## CAPITULO IV

### EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

#### DISTINCIÓN ENTRE LAS FUNCIONES LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.

El Estado realiza las funciones que le corresponden a través de sus órganos, los que se dividen de una manera muy general en tres grupos, a los que se les da el nombre de poderes. La teoría clásica que es aceptada en casi todos los países constituidos conforme a derecho, nos habla del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. En consecuencia, las funciones que el Estado realiza pueden ser de tipo legislativo, administrativo o jurisdiccional.

Analizaremos éstas funciones tomando en cuenta dos puntos de vista fundamentales: el formal, es decir, considerando el órgano que realiza la función y el material, esto es, el estudio de la función tomando en cuenta la naturaleza propia de la misma, independientemente del órgano que la lleve a cabo.

#### CRITERIO FORMAL O MATERIAL DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Desde el punto de vista formal y según el criterio de Andrés Serra Rojas, podemos decir que la función legislativa "es el órgano que corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal, que es el órgano que normalmente elabora la legislación, así como a las Legislaturas de las Entidades Federativas, que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia".

(38)

(38) Serra Rojas Andres, Ob. cit., p. 46.

Desde el punto de vista material podemos conceptualizar a la función legislativa "como la actividad del Estado por medio de la cual se crean las leyes, entendiendo por ley la norma jurídica dictada y sancionada por el Poder Público, creadora de situaciones abstractas y generales". (39)

#### **CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

Desde el punto de vista formal, la función judicial o jurisdiccional "es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial. Todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales, su propósito es realizar la justicia en el marco que es tablecen las leyes". (40)

Por lo que al punto de vista material se refiere podemos decir que "consiste en la actividad estatal por medio de la cual se aplica la ley al caso concreto cuando existe conflicto de intereses". (41)

(39) Martínez Vera Rogelio, Ob. cit., p. 113.

(40) Serra Rojas Andrés, Ob. cit., p. 54.

(41) Martínez Vera Rogelio, Ob. cit., p. 113

## **CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**

Desde el punto de vista formal, podemos decir que la función administrativa es la actividad que generalmente corresponde al Poder Ejecutivo.

La función administrativa desde el punto de vista material a diferencia de los otros dos, es de difícil concepción, porque debido a los elementos que lo integran y a la amplitud de la misma resulta sumamente compleja la tarea de emitir una definición al respecto.

Fraga nos dice que la función administrativa "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (42)

Por su parte, Serra Rojas establece que "la función administrativa es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos, es decir, actos creadores de situaciones jurisdiccionales individuales o particulares". (43)

Para Rogelio Martínez Vera, la función administrativa "es aquella actividad del Estado que se lleva a cabo bajo un orden jurisdiccional con el propósito de realizar actos materiales o actos que determinen situaciones jurisdiccionales individuales, siempre que no exista conflicto de intereses".

(42) Martínez Vera Rogelio, Ob. cit., p. 113.

(43) Martínez Vera Rogelio, Ob. cit., p. 114.

## **INSUFICIENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.**

Los medios de control que la administración ejerce sobre su propia actividad y que constituyen los recursos administrativos, resultan insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados ya que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal, y para dejarlo, por tanto sin efecto, y más aún cuando en la propia administración los órganos de la misma, proceden generalmente con criterios uniformes.

Ante esta insuficiencia, el Estado moderno ha creado medios que den mayor garantía a los derechos de los particulares y estabilidad al orden jurídico, considerando que debe haber órganos diferentes e independientes de la administración, que puedan juzgar y decidir las controversias que se presenten entre los particulares y la administración.

Al respecto podemos decir que, el control jurisdiccional de la actividad administrativa ha progresado significativamente, dentro de los regímenes modernos, se ha dado lugar a la creación de una figura de enormes dimensiones: la del Contencioso Administrativo.

Lo Contencioso Administrativo es, estrictamente, "la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella". (44)

Posteriormente, haremos un estudio más profundo acerca del Contencioso Administrativo, por el momento nos concretaremos a analizar los diversos sistemas desprendidos, precisamente, del establecimiento del control jurisdiccional sobre los actos de la Administración Pública.

(44) Olivera Toro Jorge, Ob. cit., p. 518.

## EL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES.

Se nos presentan tres sistemas diferentes, tomando en consideración la autoridad ante la cual deben tramitarse los juicios en que existan conflictos entre la Administración y los administrados estos sistemas son:

- "a).- Sistema Continental Europeo o Francés.
- b).- Sistema Anglo-Americano o Judicial.
- c).- Sistema de Tribunales Especiales (Mixto) Belga o Intermedio". (45)

a) El Tribunal Administrativo, encaja perfectamente dentro de lo que es el sistema continental europeo o francés, y el fundamento de los partidarios de este sistema es el siguiente: "todo juicio en que la Administración sea parte, debe ser del conocimiento de un Tribunal Jurisdiccional dependiente del propio Poder Administrativo, si se quiere respetar la teoría de la división de poderes por una parte, y por la otra, se argumenta que la materia jurídica administrativa es tan especializada, que los funcionarios de los Tribunales Judiciales no pueden conocer con la profundidad con que lo hacen los Tribunales Administrativos, debido a la abundancia de conflictos que se les plantean. Por último, también se argumenta a este respecto que como en los juicios administrativos está en juego el interés público, no puede éste someterse al largo procedimiento judicial en perjuicio de la colectividad, de donde surge la necesidad de crear Tribunales Especializados en dónde se adopte un procedimiento ágil para que se resuelvan las controversias que en esta materia se planteen". (46)

(45) Jorge Olivera Toro, Ob. cit., p. 518.

(46) Martínez Vera Rogelio, Ob. cit., p. 261.

Jorge Olivera Toro, nos refiere que el Tribunal Administrativo se encuentra precisamente dentro de la Administración, pero sin formar parte de ella, se encuentra incluido en el Poder Ejecutivo pero no es Poder Ejecutivo. Francia y España son ejemplos típicos de este sistema.

b) En el sistema Anglo-americano o también llamado Judicial encontramos que corresponde a los organismos judiciales en forma exclusiva conocer de los conflictos de la Administración y los particulares. En este sistema se adopta la corriente que dice que el Poder Judicial ha sido creado para resolver los conflictos de derecho que surjan aplicando la ley al caso concreto, y por lo tanto, no existe la necesidad de crear órganos especiales con funciones jurisdiccionales. Este sistema lo encontramos en países como Inglaterra y los Estados Unidos.

c) El sistema mixto, encuentra pocos adeptos, ya que no ha tenido gran aceptación pues resulta demasiado casuístico, según los seguidores de éste sistema, consideran que cuando el Estado intervenga para realizar actividades para sus fines propios y en virtud de ellas se dicten resoluciones en las que surjan conflictos de intereses con los particulares, se justifica la intervención de Tribunales Administrativos. Pero cuando se traten de actividades que no correspondan a los fines propios del Estado y en virtud de sus resoluciones surjan conflictos, el órgano competente para conocerlos será el Poder Judicial Ordinario. Para Jorge Olivera Toro, éste sistema resulta bastante ambiguo y complicado ya que el Tribunal Administrativo no se encuentra comprendido ni dentro del Poder Administrativo, ni dentro del Poder Judicial.

## **PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

El principio de la separación de poderes se encuentra íntimamente ligado con los sistemas de control jurisdiccional, ya que la adopción de cada uno de esos sistemas ha dependido de la diferente interpretación que se ha dado a la cuestión de la separación de poderes.

Con anterioridad ya hemos hecho referencia a la separación de poderes, pero para un estudio más práctico y sencillo, es necesario remontarnos un poco en la historia, para ello nos situaremos en 1824 y 1853 fechas de gran trascendencia para este tema.

En la Constitución de 1824, la tendencia en cuanto al campo administrativo se refiere, era netamente anglo-americano o dicho en otras palabras, judicialista; pero este sistema no constituía una garantía áplida de imparcialidad para los administrados ya que el Poder Judicial emitía los actos y dictaba las sentencias, y en caso de alguna controversia quien decidía era el Poder Judicial.

En 1853 precisamente con la ya mencionada Ley Lares es cuando más conflictos surgen en cuanto a este tema en el país, pues se establece un sistema totalmente novedoso y diferente, el llamado Europeo o Francés; renombrados doctrinistas como Vallarta estuvieron en desacuerdo con este sistema, sosteniendo que se rompería con el equilibrio, ya que se reuniría el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en una sola persona. Sin embargo, en este documento donde se encomienda el aspecto administrativo a un Consejo de Estado dependiente y no del Poder Judicial sino del Poder Ejecutivo el cual representa un gran alcance.

Después de este pequeño análisis de los dos importantes sistemas de control jurisdiccional que han existido en nuestro país nos enfocaremos a profundizar el sistema Europeo o francés ya que es aquí donde encontramos la actividad de lo Contencioso Administrativo.

El sistema francés considera que el principio de la división de poderes obliga al Poder Judicial a no intervenir en la obra de la Administración, y por lo tanto le queda prohibido conocer de los litigios en donde se disputen atribuciones del Poder Público.

Esta regla origina una segunda; la que separa la administración activa de la administración contenciosa.

Tomemos en cuenta, que según los orígenes del sistema francés, en un principio la jurisdicción administrativa surge, no tanto como garantía de los derechos del particular frente a la administración sino más bien como una defensa de la propia administración frente a las tendencias absorventes del Poder Judicial.

Por lo que toca a la segunda regla, la separación entre administración activa y administración contenciosa, podemos decir que, a medida en que se fue diferenciando, adquirió mediante el Consejo de Estado el carácter de función que respondía a la finalidad de la actividad jurisdiccional. La justicia retenida, o sea la decisión definitiva de los casos contenciosos hecha por los órganos de la administración (Poder Ejecutivo), se ha ido transformando hasta llegar a caracterizar al Consejo de Estado como un cuerpo que realiza verdadera función jurisdiccional y la justicia retenida se vuelve justicia delegada y las decisiones son dictadas con el carácter de soberana función de justicia. Así, el Consejo de Estado, se convierte en un tribunal autónomo, que deja de ser un órgano consultivo, para transformarse en un órgano de decisión con jurisdicción propia.

## **EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL.**

El Contencioso Administrativo puede definirse desde dos puntos de vista, el formal y el material.

Desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca el actuar administrativo cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos.

"En abstracto, significa un sistema de garantía que el Estado, acuerda con los particulares en sus relaciones con su administrador. En concreto, designa el recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración a consecuencia de un derecho violado".

Podemos decir que desde este punto de vista, en la diversidad de las legislaciones se adoptan tres tipos distintos de sistemas para resolver los conflictos que surgen entre la administración y los administrados: El Judicial, El Contencioso Administrativo y El Mixto.

Desde el punto de vista material, el contencioso administrativo es una función, un sistema o un régimen que estudia los actos o actividad administrativa de Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan, que pueden ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, de un Tribunal Administrativo, o bien presentar una forma mixta, según sea el sistema legal adoptado.

Desde el punto de vista material, podemos decir que los elementos que contribuyen a la formación de lo Contencioso Administrativo, independientemente del órgano ante el cual se tramita el juicio, son:

1.- Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad esto es, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado resolución.

2.- Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines, la administración puede realizar sus actos ya sea con el carácter del Poder Público, o bien, sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial.

3.- Que lesione a un particular o a otra persona o autoridad autárquica.

4.- Que vulnere derechos subjetivos de carácter administrativo.

5.- Que agravie intereses legítimos. Para una mayor comprensión de lo que es el interés legítimo, es necesario recordar que las normas del derecho administrativo se dictan para proteger los intereses de la colectividad en forma directa y los de los particulares en forma indirecta, pero en ocasiones, esas normas aunque se dicten para regular en forma directa las actividades y los intereses de la colectividad, crean derechos concretos en favor de los individuos en particular, que por supuesto exigen su respeto cuando la administración los viola con sus resoluciones. Este caso se presenta por ejemplo, cuando el órgano administrativo impone una multa a una persona por una supuesta violación a una norma legal; aquí nos encontramos precisamente frente a un interés legítimo del particular para entablar la acción contencioso administrativa.

6.- Que infringe la norma legal que regula su actividad.

7.- A la vez protege tales derechos e intereses.

Respecto a los primeros es indudable que forman materia de lo contencioso administrativo.

Entonces tenemos en la contención por una parte, a la administración y por la otra, al particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

#### **TIPOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

Atendiendo al aspecto formal del Contencioso Administrativo y tomando en cuenta la naturaleza de la resolución del Tribunal que conozca los conflictos que se planteen entre la administración y sus administrados, se reconocen cuatro formas del contencioso que además son las mencionadas por la doctrina administrativa francesa.

I. El Contencioso de Plena Jurisdicción.

II. El Contencioso de Anulación.

III. El Contencioso de Interpretación.

IV. El Contencioso de Represión.

## **CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN.**

En el Contencioso de Plena Jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez, se establece un principio general para proteger al particular de todas las violaciones que pudiere sufrir. Un Tribunal Administrativo de Plena Jurisdicción está capacitado, en principio, para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos y aún de ciertos entes autónomos.

En el Contencioso de Plena Jurisdicción, el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada.

## **CONTENCIOSO DE ANULACIÓN.**

Cuando con la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional se ordena simplemente que la autoridad administrativa dicte una nueva resolución ajustándola a las disposiciones legales aplicables, estamos frente al Contencioso de Anulación. Como podemos ver, el Contencioso de Anulación es completamente diferente al Contencioso de Plena Jurisdicción ya que aquí el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, pues no puede más que pronunciar la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder modificarlo.

El Contencioso de Interpretación y el Contencioso de Represión son de relativa importancia, pues el primero, se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública; en tanto que, el segundo, es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas, además; el motivo de nuestro estudio está enfocado principalmente al Contencioso de Plena Jurisdicción y al Contencioso de Anulación.

#### **FUNDAMENTOS SOCIO-POLITICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El tratadista Héctor Fix Zamudio, en su obra titulada "Aspectos Comparativos de la Justicia Administrativa", al hacer el análisis de la situación del administrado en el Estado contemporáneo, nos señala que es un fenómeno prácticamente universal el relativo al predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder, aún en aquellos países que se han caracterizado por la eminencia del órgano legislativo, y que por esta circunstancia se han considerado como el gobierno parlamentario; que el crecimiento de la administración es mas palpable en los ordenamientos considerados como occidentales o burgueses; y que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en la persona de un Presidente o Jefe de Gobierno.

El actual Estado Social de derecho es una consecuencia de la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal y se ha convertido en una agrupación política en la que se reconoce la estructura grupal de la sociedad y por ende, la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales.

Es cierto que el régimen Constitucional Mexicano, aún presenta varios rasgos del sistema liberal clásico, pero también es cierto que ha sufrido cambios importantes en ese aspecto a través de reformas constitucionales. El Estado Social actual se caracteriza por su patente intervención en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales tendientes a coordinar los intereses de una comunidad pluralista, armonizar dichos intereses, y de una manera general alcanzar una meta común: La Justicia Social. Este intervencionalismo, por llamarle de alguna manera, es cada vez más marcado y se realiza, precisamente a través de la Administración, misma que se ha transformado, en una organización cada vez más compleja ya que comprende no solamente las dependencias tradicionales de la administración centralista, sino también en número creciente de organismos públicos descentralizados y empresas públicas.

Lo expuesto anteriormente, nos permite observar que en la realidad jurídica y social de nuestros días, el administrado se encuentra dentro de un cerco, en ocasiones difícil de penetrar, de la actividad administrativa y a veces sin saber qué hacer para defender su esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa arrolladora, llámese licencias, permisos o autorizaciones de carácter administrativo. Es por esto que resulta apremiante la necesidad de reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados frente a la administración y precisamente los Tribunales de lo Contencioso Administrativo resultan ser los medios idóneos para proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados.

## FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Tomando en cuenta la información que se ha reunido a lo largo de esta investigación, recordaremos que las Constituciones de 1857 y 1917 eran de corte eminentemente judicialista, correspondiéndoles a los Tribunales Judiciales el conocimiento de los conflictos que se presentaron entre la Administración Pública y los gobernados; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia que se presentó en el año de 1929, estableció la facultad para que los órganos administrativos conocieran de los conflictos que se suscitaban por los actos administrativos, determinándose que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado, cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la judicial y establecía incluso, el principio de definitividad.

Esta jurisprudencia y la supresión paulatina de los juicios de oposición ante los jueces federales en materia tributaria fueron la antesala para el surgimiento del primer Tribunal formal y materialmente Administrativo, creado mediante la Ley de Justicia Federal promulgada por el Gral. Lázaro Cárdenas del Río, el 27 de Agosto de 1938, que fue la base para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante lo anterior, de acuerdo a la fracción I de la Constitución General de la República de 1917, el conocimiento y la solución de esos conflictos recaían de nueva cuenta dentro de la esfera del Poder Judicial, pero esta situación cambió con la reforma que se hizo en el año de 1946, pues se estableció que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Finalmente, y con el objeto de que no quedara duda acerca de la existencia constitucional de los órganos jurisdiccionales administrativos, el 25 de Octubre de 1967, se reformó el artículo 104 Constitucional, estableciéndose en el párrafo segundo que las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se presenten entre la Administración Pública Federal y los particulares, fijándose las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Es cierto que el artículo anterior sirvió de base para que en algunos Estados de la República se crearan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero no fue sino hasta la reforma constitucional de Marzo de 1987 cuando la Constitución expresamente concedió facultades a los Estados para la creación de los mismos, al señalar en el artículo 116, fracción IV que las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir dichos tribunales, dotados de plena autonomía que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

# CAPITULO V



## CAPITULO V

### EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO.

#### SU CREACION EN EL ESTADO.

El Estado de Guanajuato nace a la vida jurídica a través de su primera Constitución Política, sancionada por el Congreso Constituyente del 14 de abril de 1826, le siguieron la Constitución del 14 de marzo de 1861, publicada el 1 de abril de ese mismo año la vigente del 3 de septiembre de 1917, en vigor a partir del 16 de septiembre de ese mismo año.

La Constitución vigente reitera el diseño constitucional establecido por las dos anteriores Constituciones y, en su texto original, establece como obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia:

Esta disposición fue reformada el 26 de marzo de 1976, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 92.- Las facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia, son:

I.- Conocer, en los juicios civiles y penales de las instancias y recursos que sean de su competencia conforme a las Leyes Secundarias".(47)

(47) Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Número 1, Enero-Junio, 1988, p. 9.

Posteriormente, por la reforma del 11 de febrero de 1984, el texto vigente establece:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia, son:

I.- Conocer en los juicios civiles y penales de las instancias y recursos que sean de su competencia, de conformidad con las leyes".(48)

De todo esto se desprende que, en las tres Cartas Fundamentales anteriores se da un vacío de poder jurisdiccional en materia administrativa, ya que en el Supremo Tribunal de Justicia corresponde conocer sólo de las causas civiles y criminales, pero jamás las de carácter administrativo, lo mas que se alcanzó de acuerdo con el texto original de la Constitución vigente, fue a incluir el conocimiento de los negocios civiles contra funcionarios públicos, que con el ejercicio de sus funciones causen de manera culposa algún daño.

La reforma constitucional anteriormente citada, del 11 de Febrero de 1984, recoge el anhelo de los gobernados en la llamada Justicia Administrativa, consagra esta institución a través de un Tribunal Administrativo ubicado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. Tal disposición, la podemos encontrar dentro del capítulo tercero denominado "Del Poder Ejecutivo", señala a la letra:

Artículo 82.- Para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades Administrativas, Estatales y Municipales, se podrá crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la competencia, jurisdicción, organización número de Magistrados y salas que la Ley de la materia establezca. (49)

(48) Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ob. cit. p. 10.

(49) Boletín ob. cit. p. 11.

En vista de la disposición constitucional sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en uso de sus facultades, el Titular del Ejecutivo, envió ante el Congreso Local una iniciativa de "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato", que en sus lineamientos básicos propuso:

a).- Un diseño del Tribunal Administrativo, siguiendo el pensamiento continental europeo, en toda su pureza a nivel Entidad Federativa, con plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Estado o de los Municipios y los Particulares.

b).- Los poderes que asigna a los Magistrados son para resolver pretensiones de simple anulación, no de plena jurisdicción es decir, ven directamente el control de la legalidad administrativa traduciéndose ésto en una defensa del gobernado.

c).- Por lo que al proceso se refiere, básicamente se siguen los lineamientos que por años han consolidado la experiencia del Tribunal Fiscal Federal y solo en cuanto a la suspensión del acto impugnado se asumieron los lineamientos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De manera supletoria, se adoptaron las prevenciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Guanajuato.

d).- Desde el punto de vista orgánico, se asume la tradición del Estado por lo que se refiere a las Salas Unitarias. Exigiéndose se además de acuerdo con las prescripciones del sistema continental, la especialización de los Magistrados en la materia administrativa, así como del Secretario General de Acuerdos y de los Secretarios de las Salas, con objeto de salvaguardar la autenticidad de sus resoluciones y la mejor dinámica del Tribunal.

Las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Legislatura emitieron su dictámen, coincidiendo con los motivos expuestos por el Ejecutivo y a su vez formulando algunas modificaciones, con la finalidad de facilitar el acceso del gobernado a la Justicia Administrativa.

Las modificaciones más importantes son las siguientes:

1.- Establecer en favor del particular la opción para que agote los recursos administrativos o bien, promueva el juicio de nulidad ante el Tribunal.

2.- En cuanto a la competencia material, precisar los actos que pueden motivar el juicio de nulidad, para esto, se tomó como modelo el lineamiento que establece al respecto el juicio de amparo indirecto.

3.- Sustanciar el juicio de nulidad, adoptando un modelo semejante al establecido en la tramitación del amparo, que en la práctica ha demostrado ser más ágil que el propuesto en la iniciativa.

4.- Introducir la obligación a cargo del Tribunal, de suplirla queja deficiente en los siguientes casos:

a.- En tratándose de actos fuera de procedimiento, o de aquellos que, aunque realizados dentro de un procedimiento legal, vulneran la libertad personal del particular.

b.- Cuando el quejoso revele manifiesta ignorancia.

c.- Cuando afectándose el patrimonio, la cuantía del asunto no rebase la cantidad que resulte de multiplicar por 150 el salario mínimo general diario, mas alto en el Estado.

El dictámen emitido por las comisiones fue aprobado en sus términos por el Congreso, el día 25 de Julio de 1985 y el Decreto se publicó en el Periódico Oficial No. 77 del Gobierno del Estado, de 24 de Septiembre de 1985. La Ley entró en vigor el 2 de Enero de 1986.

Por diversas circunstancias, el Tribunal fue creado hasta el 11 de Septiembre de 1987.

#### **MARCO LEGAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

El Tribunal Contencioso-Administrativo tiene su base Constitucional en lo preceptuado por el artículo 116 fracción IV de nuestra Carta Fundamental que textualmente dice: "Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se sus citen entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".(50)

(50) Investigaciones Jurídicas, Fac. de Derecho, Universidad de Guanajuato, Boletín no. 32, Oct-Dic, 1988, p. 217.

Según la fracción I apartado B del artículo 104 Constitucional, las Entidades Federativas no tenían facultades para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo; ya que tal disposición versa en conferir mediante leyes Federales, la facultad de crear Tribunales Contencioso Administrativos, cuya competencia comprenderá los conflictos administrativos que se susciten entre la Administración Pública Federal, sus organismos descentralizados, desconcentrados, así como los órganos de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal y los administrados.

Por tanto, y con estricto apego a la ley, el constituyente permanente asentó en nuestra Carta Magna, de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, que las Entidades Federativas podrán dentro de su territorio crear Tribunales Contencioso-Administrativos, lo anterior atendiendo al Pacto Federal.

Así mismo, la Constitución Local establece en el artículo 82 que ya ha sido mencionado con anterioridad, la debida fundamentación del Contencioso-Administrativo en el Estado.

En este precepto Constitucional Local, se expresa la facultad o mandato legal a cargo del Poder Público de nuestra Entidad Federativa para la creación del Tribunal Contencioso-Administrativo; además, el legislador local, dentro de la norma amplía el espíritu de la misma, atribuyéndole una competencia más amplia a este Tribunal especializado, la cual abarca el conocimiento de todas aquellas controversias que se presenten entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

El artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Guanajuato, establece: "El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Guanajuato, es un órgano de control de legalidad de mera anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados de ambos, por una parte y los particulares por la otra". (51)

#### **ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE GUANAJUATO.**

El Tribunal de lo Contencioso del Estado, cuya vida jurídica se inicia el 11 de Septiembre de 1987, de acuerdo a la Ley de Justicia Administrativa está integrado por el Pleno, la Presidencia, tres Salas Unitarias, una Secretaría General de Acuerdos, cuyo titular funge además como Secretario del Pleno, una Secretaría de Estudio y Cuenta para cada Sala y una Actuaría que es común para las tres y por el personal administrativo que determine su presupuesto.

El Gobernador del Estado, con aprobación de la Legislatura Local o de la Diputación permanente, en su caso, tiene la facultad de nombrar cada 6 años a los Magistrados del Tribunal, tanto a los Numerarios como a los Supernumerarios, quienes durarán en su cargo 6 años y tomarán posesión el día 1o. de Octubre del año en que se inicie el período constitucional del Ejecutivo del Estado. Sin embargo, en este caso, la toma de posesión fue el 11 de Septiembre, en acatamiento del artículo 3o. del Decreto del Quincuagésimo Tercer Congreso Constitucional del Estado, del 10 de Agosto de 1987, el cual modificó el transitorio segundo de dicha ley.

Los Magistrados pueden ser nombrados para períodos subsecuentes y los mismos se encuentran impedidos para desempeñar cualquier otro cargo de la Federación, Estado o Municipios, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, de algún particular, así como ejercer la abogacía.

#### **EL PLENO.**

El Pleno del Tribunal se conforma con los Magistrados en ejercicio y se requiere la presencia de todos para sesionar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento Interior del Tribunal, el Pleno celebra sesiones ordinarias todos los lunes de cada semana a las

12:00 horas y en caso de ser inhábil éste, se transfiere al día hábil siguiente a la misma hora. Cuando existan asuntos que lo requieran, el Pleno puede sesionar en forma extraordinaria o cuando lo crea necesario el Presidente o lo pida alguno de los Magistrados.

Las decisiones del Pleno se toman por mayoría de votos y de entre sus atribuciones podemos señalar las siguientes:

Designar al Presidente del Tribunal, fijar la adscripción de los Magistrados, expedir y reformar el Reglamento Interior del Tribunal y dictar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del mismo, aprobar el anteproyecto del presupuesto del Tribunal, tramitar y resolver los recursos contra las resoluciones que dicten las Salas, calificar las resoluciones y excusas de los Magistrados, tramitar y resolver las exitativas de justicia y en general vigilar el debido cumplimiento de la Ley, del Reglamento y de las disposiciones aplicables a la actividad de este órgano.

#### **LA PRESIDENCIA.**

La elección del Presidente de este Tribunal, se hace por el Pleno en la primera sesión de cada año, entendiéndose como tal la primera del mes de Octubre. Una vez electo, debe rendir la protesta de ley y dura en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. Entre sus atribuciones que consideramos de mayor trascendencia, tenemos: representar al Tribunal ante toda clase de autoridades, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno, designar y remover al personal administrativo, dictar órdenes relacionadas con el ejercicio del

presupuesto, publicar las tesis relevantes adoptadas por el Pleno y por las Salas, que deban darse a conocer por ser de interés general o las que el Pleno considere de importancia y trascendencia y en general, realizar los actos que sean necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

#### **LAS SALAS.**

Las tres Salas Unitarias, funcionan separadamente y conocen de los juicios que se promueven contra: actos administrativos de las autoridades estatales y municipales que fuera de procedimiento, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares. Actos que sean de difícil o imposible reparación. Resoluciones definitivas que en materia fiscal, sean violatorias de los derechos de los gobernados. Y actos administrativos que impliquen negativa ficta.

Además de lo anterior, los Magistrados de las Salas deben dictar medidas que coadyuben al orden, buen funcionamiento y disciplina dentro de su Sala, rendir informes previos y justificados ante el Poder Judicial Federal cuando proceda, gestionar el apoyo administrativo necesario para el adecuado funcionamiento de la Sala y rendir por escrito ante la Presidencia, el informe de labores tanto mensual como anual.

#### **LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS.**

El Secretario General de Acuerdos, tiene entre sus funciones las de: dar cuenta de los asuntos en las sesiones del Pleno, tomar la votación de los Magistrados, elaborar el acta correspondiente y transmitir las decisiones acordadas, recibir las demandas registrándolas y llevando el turno de manera que correspondan igual número de ellas a cada una de las Salas

sin atender a la materia de que versen, sino exclusivamente al orden de su presentación. Expedir las certificaciones y constancias que obren en los expedientes de la Secretaría General; llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para resolución del Pleno y el registro de las substituciones; llevar los libros de actas del Pleno y de registro de captulos.

#### **LAS SECRETARIAS DE LAS SALAS.**

Los Secretarios de cada una de las Salas deben: con su firma autorizar las actuaciones de la Sala; dar cuenta de las promociones que presenten las partes; expedir certificaciones en relación con los expedientes de la Sala a que correspondan; redactar las actas de las audiencias y algunas otras atribuciones de carácter administrativo.

#### **LA ACTUARIA.**

Al titular de la Actuaría, le corresponde notificar las resoluciones dictadas en los asuntos que llevan las Salas y practicar las diligencias encomendadas por los Magistrados.

Hasta aquí se han expuesto los aspectos más significativos en lo que a la estructura del Tribunal se refiere.

#### **COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **EN GUANAJUATO.**

Según Cipriano Gómez Lara, la competencia puede definirse como "el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".

Los conceptos de jurisdicción y competencia suelen, en ocasiones, ser confundidos; sin embargo, la jurisdicción, es una función soberana del Estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma. Para precisar la competencia de este tribunal, haremos referencia a la competencia por territorio, por grado y por materia.

La competencia por razón de territorio, comprende toda la circunscripción del Estado de Guanajuato y el Ejecutivo Local, determinó, con base en el artículo 4o. de la Ley de Justicia Administrativa, la residencia del Tribunal, en la ciudad capital.

En cuanto a la competencia en razón de grado, esta queda definida en la Ley de la materia, al establecer las atribuciones correspondientes a cada órgano del propio Tribunal, a lo cual ya que nos referimos anteriormente.

Por lo que respecta a la competencia por materia, señala el artículo 1o. de la Ley, que dicho cuerpo jurisdiccional está previsto como un órgano de control de la legalidad, que está dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y que su función es dirimir los conflictos entre los particulares y la Administración Pública Local, Municipal y los Organismos Descentralizados del Estado y los Municipios.

El Tribunal Contencioso-Administrativo, es un órgano formalmente administrativo y

materialmente realiza una función jurisdiccional.

La competencia material de éste Tribunal, es amplísima ya que abarca una multiplicidad de autoridades y el conocimiento de impugnaciones en materia de actos administrativos y fiscales, excluyendo, por supuesto, los actos judiciales, los legislativos y los políticos.

Por lo que atañe a la competencia formal del Contencioso Administrativo, podemos señalar que es limitada y salvo los casos señalados en la Ley de Justicia Administrativa, su competencia no debe extenderse. Este Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues se limitará a declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados en los juicios contenciosos que se ventilen ante él, o bien, reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues las cuestiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad están reservadas a los Tribunales Judiciales de la Federación, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de la República.

#### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS RECURSOS.**

En la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se establecen como partes en el juicio administrativo las siguientes:

- 1.- El actor.
- 2.- El demandado, teniendo ése carácter la autoridad, tanto ordenadora como ejecutora, de los actos que se impugnen.
- 3.- El Ayuntamiento o el titular de la Dependencia Estatal o del Organismo

Descentralizado, a la que se encuentra subordinada dicha autoridad.

4.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

A falta de disposición expresa en la Ley de Justicia Administrativa, se marca la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado. Se hace notar que ante el Tribunal no procede la gestión de negocios, como tampoco ha lugar a condenación en costas.

El juicio se inicia con una demanda por escrito, misma que deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, en que al efecto haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha. Al igual que en juicios análogos, en caso de resolución negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa.

Admitida la demanda, se corre traslado de la misma a la autoridad, para que la conteste dentro del término de 10 días hábiles siguientes al emplazamiento.

En cuanto a la suspensión del acto impugnado, es necesario señalar que se concede a petición de parte y que la misma puede solicitarse en la demanda o en cualquier momento del juicio, tiene por efecto, mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia sentencia. Así mismo, la Sala en cualquier momento puede revocar la suspensión, si varían las circunstancias bajo las cuales se otorgó. Para que la suspensión surta efectos, el actor debe otorgar garantía ante la Sala.

En el procedimiento son incidentes de previo y especial pronunciamiento, que suspenden la tramitación del juicio hasta que se dicte resolución, los de acumulación de autos,

de nulidad de notificaciones y de interrupción por causa de muerte.

Contestada la demanda, la aplicación en su caso, o transcurrido el plazo para contestarla, el Tribunal debe señalar día y hora para la celebración de la audiencia final, dentro de los 30 días hábiles siguientes, abierta la audiencia, se procede a recibir por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia dentro del plazo de 10 días. Dicha sentencia deberá ocuparse exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio.

La Ley contempla dos casos de los cuales la Sala debe suplir las deficiencias de la queja planteada en la demanda:

1) Cuando el acto impugnado se haya dictado fuera del procedimiento o cuando habiéndose dentro de un procedimiento legal, afecte la libertad personal del actor.

2) Cuando el acto manifieste suma ignorancia y cuando el asunto planteado no rebase la cantidad que resulte de multiplicar por ciento cincuenta el salario mínimo general diario obligatorio más alto vigente en el Estado.

Las sentencias no requieren formulismo alguno, sin embargo la Ley de Justicia Administrativa, señala como contenido mínimo:

a) La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la suplencia de la queja, en su caso, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.

b) Los fundamentos legales en que se apoya para emitir la resolución definitiva.

c) Los puntos resolutiveos en que se expresán los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare.

Por lo que se refiere al sentido de las sentencias, éstas podrán:

I.- Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez de la resolución o del acto impugnado.

II.- Declarar, total o parcialmente, la nulidad del acto o de la resolución combatida y de las consecuencias que de éstos se deriven.

III.- Decretar la nulidad del acto o resolución para determinado efecto, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir.

Todo régimen democrático tiene como norma ejercer sus actos dentro de un estado de derecho, de ahí que su marco legal establezca garantías de seguridad jurídica en favor de sus gobernados, para que éstos cuenten con mecanismos adecuados y eficaces para inconformarse cuando los actos de autoridad no se ajusten a la legalidad y en consecuencia lesionen sus derechos.

En nuestro Estado se expidió la Ley de Justicia Administrativa que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, señala los supuestos de competencia y el procedimiento que debe seguirse ante el mismo para obtener una resolución.

Dentro de todo procedimiento existen medios que tienen a su alcance las partes para inconformarse en contra de los actos que dentro del procedimiento mismo estimen

violatorios; a estos medios de defensa los conocemos como "Recursos".

En el procedimiento contencioso administrativo, la respectiva ley contempla dos recursos: el de Revocación y el de Revisión.

El recurso de Reclamación que nuestra ley contempla en los artículos 88 y 89, procede en contra de las resoluciones dictadas por las Salas: que admitan o desechen la demanda; la contestación o las pruebas; concedan o nieguen la improcedencia o el sobreseimiento del juicio; o aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero.

Este recurso es común para todas las partes del juicio, con un término de tres días para interponerlo por escrito y con la expresión de agravios ante la Sala que haya dictado la resolución que se combate y tiene por objeto subsanar, si es el caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que legalmente corresponda.

El recurso de Revisión, se encuentra contemplado en el artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa y procede contra las sentencias definitivas de la Sala y sólo podrá interponerse por las autoridades cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Dependencia Estatal, del Ayuntamiento o del Organismo Descentralizado a quien corresponda.

Este recurso se interpondrá mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal dentro del término de quince días, debiendo estar firmado por el titular de la Dependencia Estatal correspondiente, el Presidente Municipal, o por el titular del Organismo Descentralizado, según el caso.

El escrito debe señalar la parte de la resolución que se impugna, las disposiciones legales violadas y la expresión de agravios que le causa. Este recurso tiene por objeto que el Pleno del Tribunal revise la resolución.

# CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

Esta tesis, es el resultado de estudios e investigaciones, pero sobre todo de múltiples inquietudes por lo que la Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se refiere.

En la elaboración de este trabajo se tomaron en cuenta diferentes puntos de vista de destacados autores, se analizaron causas y efectos llegando a la conclusión de que es de vital importancia el cambiar precisamente la Naturaleza Jurídica tan discutida del Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato, es decir, pasar de la mera Anulación a la Plena Jurisdicción.

A continuación, se hace una confrontación breve, pero a nuestro juicio, lo suficientemente clara como para poder en un momento dado, valorar y evaluar por separado cada una de las dos Naturalezas Jurídicas que están en discusión.

En el Contencioso de mera Anulación, las resoluciones únicamente anularán como su nombre lo dice, el acto administrativo, ya que ningún momento el órgano jurisdiccional administrativo podrá imponer una sanción pecuniaria al funcionario o titular del Órgano de la Administración Pública Municipal o Estatal que emitió el acto o la resolución definitiva en agravio del particular afectado, y; sus resoluciones únicamente podrán declarar total o parcialmente la nulidad del acto o de la resolución combatida y de las consecuencias que de éstos se deriven, o bien; decretar la nulidad del acto o resolución para determinado efecto. En cambio, en el Contencioso de Plena Jurisdicción, no solo se tienen facultades anulatorias, sino que además está dotado de poderes muy amplios que le permiten modificar, confirmar, o revocar los actos de la Administración Pública Estatal o Municipal, o de sus Órganos

Descentralizados que afecten los derechos de los gobernados que sean dictados o ejecutados en contravención de las leyes, además de tener facultades para sancionar económicamente a las autoridades administrativas.

La idea de que en Guanajuato el Tribunal de lo Contencioso sea de Plena Jurisdicción, surge a raíz de que nos percatamos de que en nuestra realidad el bienestar colectivo no estriba única y exclusivamente en el aspecto económico, sino que además es necesario que el Estado proporcione un ambiente de seguridad y justicia, abarcando tanto a los actos de los particulares como aquellos otros de sus propios funcionarios, quienes por su propio carácter deben estar sujetos a controles jurisdiccionales que impidan abusos y se lesionen los intereses y derechos de los particulares.

Es por esto que se propone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sea de Plena Jurisdicción, pues un Tribunal de esta naturaleza, esta investido de amplias facultades para juzgar los actos de la Administración, a efecto de que los administrados puedan obtener justicia frente a los funcionarios que representan la voluntad del Estado, a través de la vía de la ejecución coactiva.

Por otro lado, también nos permitimos sugerir, la celebración de convenios de coordinación -por llamarlos de alguna manera- entre los Municipios y el Estado, esto con las siguientes finalidades:

I.- Fortalecer la autonomía de los Municipios, consagrada en el artículo 115 Constitucional, ya que como todos sabemos en México, el Municipio es un poder autónomo; administrativamente, no admite ninguna fiscalización y políticamente, no tolera la existencia de autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, en el entendimiento de que son diferentes niveles de Gobierno y de que en sus respectivos ambitos ejercen competencias distintas pero nunca opuestas.

II.- Lograr por parte de las Autoridades Municipales y Estatales una mayor comunicación y cooperación, para que a través de un Tribunal Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, desterrar conjuntamente, por una parte, la ilegalidad de la conducta pública; por la otra, mostrar el aspecto humano del servidor público, que aparece claramente cuando esta crea las condiciones necesarias para el desarrollo pleno de los Derechos del hombre.

III.- Avanzar en cuanto a la impartición de Justicia Administrativa se refiere, pues a través de los "Convenios de Coordinación" se podría zonificar o bien regionalizar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, tomar como referencia dos o tres de los Municipios más importantes para la Entidad, ya sea por su ubicación estratégica, por su problemática, su prosperidad, etc, y ahí establecer un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, logrando con esto, una impartición de Justicia más eficaz, pronta y expedita.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel, " Teoría General del Derecho Administrativo ", Ed. Porrúa, S. A., Décima edición, México, D. F., 1991.
- 2.- Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, No. 1, Enero - Junio 1988.
- 3.- Del Río González Manuel, " Compendio de Derecho Administrativo ", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D. F., 1981.
- 4.- Fraga Gabino, " Derecho Administrativo ", Ed. Porrúa, S. A., Vigésimo Cuarta edición, México, D. F., 1985.
- 5.- Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, " Investigaciones Jurídicas ", Boletín No. 32, Octubre - Diciembre 1988.
- 6.- González Pérez Jesús, " Derecho Procesal Administrativo ", Ed. Instituto de Estudios Políticos, Segunda edición, Vol. 1, Madrid 1963.
- 7.- Linares Juan Francisco, " Fundamentos de Derecho Administrativo ", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1975.
- 8.- Martínez Lara Ramón, " El Sistema Contencioso Administrativo ", Ed. Trillas, Primera edición, México, D. F., 1990.
- 9.- Martínez Vera Rogelio, " Nociones de Derecho Administrativo ", Ed. Banca y Comercio, S. A., Tercera edición, México, D. F.,
- 10.- Moto Salazar Efraín, " Elementos de Derecho ", Ed. Porrúa, S. A., Trigésimo Primera edición, México, D. F., 1985.
- 11.- Olvera Toro Jorge, " Manual de Derecho Administrativo ", Ed. Porrúa, S. A., Segunda edición, México, D. F., 1967.
- 12.- Porrúa Pérez Francisco, " Teoría del Estado ", Ed. Porrúa, S. A., Vigésimo Primera edición, México, D. F., 1987.
- 13.- Sayagues Laso Enrique, " Tratado de Derecho Administrativo ", Tomo II, Ed. Talleres Gráficos Barreiros y Ramos, S. A., Segunda edición, Montevideo, 1972.
- 14.- Serra Rojas Andrés, " Derecho Administrativo ", Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1959.
- 15.- Serra Rojas Andrés, " Derecho Administrativo ", Ed. Porrúa, S. A., Cuarta edición, Tomo II, México, D. F., 1968.

16.- Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Ed. Pomúa, S. A., Décimo Cuarta edición, Tomo I, México, D.F., 1988.

17.- Spiegel Ludwing, "Derecho Administrativo", Colección Labor, Ed. Labor, S. A., Sección VIII. No. 342, Barcelona - Buenos Aires.

18.- Urzua Martínez Efraín, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Universitaria, Cuarta edición, Guadalajara, 1971.