

879309 8  
24.

# Universidad Lasallista Benavente



## Facultad de Derecho



Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma  
de México.  
Clave:8793-09

Desconcentración del Tribunal  
de lo Contencioso Administrativo  
del Estado de Guanajuato.

### TESIS

Para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

**OLIVER FRIAS MORALES**

Aesor:

**Lic. Ricardo Kinney Hernández**

Celaya, Gto. Abril de 1997.

**TESIS CON  
FALIA 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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE**

**FACULTAD DE**

**DERECHO**



CON ESTUDIOS INCORPORADOS  
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CLAVE:8793-09



**DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

***LICENCIADO EN DERECHO***

**PRESENTA:**

***Oliver Frías Morales***

**ASESOR:**

***Lic. Ricardo Kinney Hernández***

Celaya, Gto.

Abril de 1997

**A MIS PADRES:**

**ADOLFO FRÍAS QUINTANILLA**

**MARIA MARGARITA MORALES HERNANDEZ**

**QUIENES CON ESFUERZO Y SACRIFICIO LOGRARON QUE CULMINARA MI  
CARRERA.**

**A MIS HERMANOS:**

**LAURA**

**ADOLFO OSWALDO**

**MARCO VINICIO**

**MARGARITA**

**JUAN FRANCISCO**

**OMAR**

**MARIA ISABEL**

**A MI QUERIDA SOBRINA QUE AL TERMINO DE ESTA TESIS TENDRA  
POCO MENOS DE 2 ANOS A TI EN ESPECIAL DIANA LAURA OLMOS  
FRÍAS Y A MI SOBRINO JOSE ALBERTO CARDONA FRÍAS.**

**A MIS AMIGOS:**

**SALVADOR OMAR GARCÍA MORALES**

**MIGUEL DUPINET CHAZARO**

**ANTONIO ARROYO VALERIO**

**RENATO MORAN GUERRERO**

**UN AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL AL C.C INGENIERO DON AGUSTIN  
ARROYO ARROYO .**

**QUE GRACIAS A SU DESINTERESADA AYUDA PUDE CONCLUIR ESTE  
TRABAJO.**

**GRACIAS A DIOS TODOPODEROSO QUE A LO LARGO DE 18 ANOS  
ININTERRUMPIDOS ME DIO LA FUERZA NECESARIA PARA CULMINAR  
ESTA CARRERA EDUCATIVA Y A LA VIRGEN DE MARIA DE GUADALUPE  
QUE SON MI FUENTE DE INSPIRACION EN TODO MOMENTO.GRACIAS.**

**A MI ASESOR DE TESIS EL DISTINGUIDO E ILUSTRE CATEDRATICO EL  
LICENCIADO DON RICARDO KINNEY HERNANDEZ, QUE FUE PARA MI UN  
EJEMPLO DE ENSEÑANZA EDUCATIVA PROFESIONAL.**

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I CONCEPTO GENERAL DE DERECHO

1.1	CONCEPTO GENERAL DE DERECHO	1
1.2	RAMAS DEL DERECHO MEXICANO	4
1.2.1	DERECHO INTERNO	4
1.2.2	DERECHO INTERNACIONAL	4
1.2.2.1	RAMAS DE DERECHO INTERNACIONAL	4
1.2.3	DERECHO CONSTITUCIONAL	5
1.2.4	DERECHO ADMINISTRATIVO	5
1.2.5	DERECHO PENAL	5
1.2.6	DERECHO PROCESAL	5
1.2.7	DERECHO AGRARIO	6
1.2.8	DERECHO DEL TRABAJO	6
1.2.9	DERECHO CIVIL	7
1.2.10	DERECHO MERCANTIL	7

#### CAPITULO II PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

2.1	PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	8
2.2	PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO	9
2.3	PRINCIPALES PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO EN LA CONSTITUCION	10
2.4	NACIMIENTO, MODIFICACIÓN Y EXTINCION DE DE LAS PERSONAS EN DERECHO PUBLICO	12

2.5	LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO	13
-----	-----------------------------	----

### **CAPITULO III ADMINISTRACION PUBLICA**

3.1	CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	15
3.2	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA	15
3.3	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	17
3.3.1	ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	19
3.3.2	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO	20
3.3.3	OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21
3.3.4	LA FUNCION ADMINISTRATIVA ES UNA FUNCION DE INTERES PUBLICO	22
3.3.5	CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	23
3.3.5.1	MATERIAS QUE COMPRENDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO	24
3.4	LA ACTIVIDAD DEL ESTADO	27
3.5	LOS FINES DEL ESTADO	28
3.6	LAS FUNCIONES LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL	29
3.6.1	CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION LEGISLATIVA	30
3.6.2	CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION JURIDICCIONAL	32
3.6.3	CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA	32

### **CAPÍTULO IV FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

4.1	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU IMPORTANCIA	34
-----	--	----

4.2	FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	35
4.2.1	CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	35
4.2.2	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	40
4.2.2.1	TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	42
A)	DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO	42
B)	DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN	43
4.2.3	DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	44
A)	DESCONCENTRACIÓN POLÍTICA	44
B)	DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	45
4.2.3.1	CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS	46
4.2.3.2	DIFERENTES TIPOS DE DESCONCENTRACION	
	ADMINISTRATIVA	47
A)	DESCONCENTRACION VERTICAL	47
B)	DESCONCENTRACION REGIONAL	47
C)	DESCONCENTRACION HORIZONTAL	48

## **CAPÍTULO V EL ACTO ADMINISTRATIVO**

5.1	EL ACTO ADMINISTRATIVO	49
5.2	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	52
5.2.1	LOS SUJETOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU COMPETENCIA	53
5.2.1.1	CARACTERES DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA	54
5.2.2	LA MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA	55
5.2.2.1	LOS VICIOS DE INDOLE COLECTIVA	56
5.3	EL OBJETO DEL ACTO	57
5.4	LA FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	58
5.5	EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	59
5.6	CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	60
5.6.1	POR LA NATURALEZA DEL ACTO	61
5.6.2	POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN	

EN LA FORMACIÓN DEL ACTO	61
5.6.3 POR LA RELACIÓN QUE DICHAS VOLUNTADES GUARDAN CON LA LEY	62
5.6.4 POR EL RADIO DE APLICACIÓN DEL ACTO	63
5.6.5 POR SU FINALIDAD	63
5.7 EFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	66
5.8 LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	68
5.9 LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	69

#### **CAPÍTULO VI LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

6.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	71
6.2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO PROCESAL	75
6.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO CONTENCIOSO	75
6.4 NATURALEZA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO	77

#### **CAPÍTULO VII ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO**

7.1 EPOCA COLONIAL	79
7.2 CONSTITUCIÓN DE 1824	80
7.3 LEY DE 1853	81
7.4 TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857	84
7.5 TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	85
7.6 REFORMA DE 1967	86
7.7 REFORMA DE 1987	87

## **CAPÍTULO VIII EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

8.1	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	88
8.2	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE UN PUNTO DE VISTA MATERIAL Y FORMAL	90
8.3	JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS	92
8.3.1	EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN	92
8.3.2	EL CONTENCIOSO DE PLENA JURIDICION	93
8.3.3	EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN	93
8.3.4	NATURALEZA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	94
8.4	EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO	96

## **CAPITULO IX DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

9.1	CRITERIO PARA UBICAR LAS SALAS A DESCONCENTRAR	102
9.2	COMPETENCIA DE LA PRIMERA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE GUANAJUATO	104
9.3	COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE LEON	105
9.4	COMPETENCIA DE LA TERCERA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE SALAMANCA	106
9.5	COMPETENCIA DE LA CUARTA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE CELAYA	107
9.6	COMPETENCIA DE LA QUINTA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE SAN MIGUEL DE ALLENDE	108

**CONCLUSIONES**

**110**

**BIBLIOGRAFÍA**

**113**

## INTRODUCCIÓN

El tema a tratar en esta tesis es la desconcentración del tribunal de lo contencioso- administrativo en el Estado de Guanajuato , siendo el problema que a mi manera de ver se encuentra en que este tribunal actualmente no tiene un optimo desempeño debido a su centralización en la capital del estado ; la ciudad de Guanajuato.

Al estar centrado este tribunal en la ciudad de Guanajuato solamente , tiene un bajo desempeño en sus funciones debido a que el Estado de Guanajuato cuenta actualmente con 46 cuarenta y seis municipios los cuales son conformados por un numero de habitantes muy diversos y están situados en una lejanía bastante considerable lo que hace que al querer combatir un acto de la autoridad estatal pública, municipal y organismo descentralizado , el tener que trasladarse hasta la capital del estado para impugnar dicho acto ante el tribunal de lo contencioso administrativo resulte demasiado oneroso para el particular afectado ya que tendría que estar trasladándose en varias ocasiones para vigilar el buen desempeño del procedimiento.

si bien es cierto que existen municipios cuyo acceso hacia el tribunal es relativamente cerca en virtud de las distancias y las vías de comunicación en la gran mayoría resulta muy complicado y costoso el traslado hacia el tribunal por eso mediante esta investigación propongo la desconcentración del tribunal , ubicándose salas en una región determinada del territorio en base a su ubicación geográfica , municipios y numero de habitantes de los mismos para que así se facilite el acceso de la sociedad hacia la autoridad.

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTO GENERAL DE DERECHO.**

El Derecho como ciencia social, regula los actos, conductas y fenómenos sociales a través de normas jurídicas. Esta ciencia es producto de la sociedad y se aplica en ella y a quienes la integran; de nada servirían sus disposiciones si no tendieran a regular la conducta y las relaciones de los seres humanos, en especial para resolver conflictos de intereses tanto entre, personas físicas como entre personas morales; entendiéndose por personas físicas a cada ser humano y por persona moral a la unión de 2 dos ó más personas constituidas legalmente con un fin común .

En los inicios de las sociedades primitivas la costumbre determinó las formas de conducta en sociedad entendiéndose por costumbres los actos repetidos continuamente en una comunidad, arraigados por la tradición y transmisibles entre los miembros de generación en generación.

La costumbre en sus orígenes era una regla de conducta indiferenciada que se integraba por normas de carácter moral y religioso, por usos y convencionalismos, sociales con el transcurso del tiempo, en la civilizaciones de la antigüedad se otorgó cada vez más importancia a los aspectos morales y religiosos, en los que se fundó la elaboración de normas jurídicas; en Grecia se crean leyes con esta raíz en tanto en Roma con las mismas bases, las normas jurídicas llegan a separarse totalmente de la moral y la religión creando una ciencia autónoma.

**1.1 CONCEPTO GENERAL DE DERECHO** es el conjunto de normas jurídicas vigentes que en determinado tiempo y lugar el Estado exige como obligatorias. El Derecho es una ciencia integrada por normas jurídicas cuyo cumplimiento vigila el Estado y que rigen la conducta del hombre en sociedad para hacer

convivencia y el orden social. Las normas jurídicas no son las únicas normas sociales que rigen su conducta; no olvidemos las morales, religiosas y convencionalismos sociales.

La norma jurídica es la regla de conducta obligatoria que tiene las características de exterioridad, coercibilidad, heteronomía y bilateralidad.

La norma jurídica es exterior, porque le interesa fundamentalmente la conducta externa, sin embargo esta característica no es absoluta, ya que el Derecho en ocasiones no se conforma con el cumplimiento externo del deber jurídico, sino que analiza los móviles de la conducta y toma en cuenta el aspecto interno íntimo de la propia conducta.

Coercibilidad de la norma consisten en la posibilidad de emplear la fuerza, para obligar a una persona a cumplir con su obligación .

Heteronomia se afirma que la norma jurídica es heterónoma ya que las normas se hacen cumplir por el Estado y de ninguna manera se permite al individuo, escoger o descartar las que le convengan, son normas ajenas a nosotros mismos.

En las primeras culturas con mayores agrupamientos sociales y por lo tanto más completas se dictan disposiciones de Derecho importantes como el código de hammurabi que el rey de Babilonia mandó grabar en monumentos de piedra que se colocan en las plazas y por donde pasaba la gente para que todos pudiesen conocer y hacer valer sus derechos y obligaciones; las sanciones de este código se caracterizaban por su dureza. En Grecia las leyes de Dracón, tan severas que decían que habían sido escritas con sangre, y las leyes de licurgio

que tendían a asegurar a los espartanos la posesión de sus conquistas, imponiéndoles una vida exclusivamente militar.

En Roma la Ley de las XII tablas, redactadas en sentencias breves, duras y terminantes. Sin embargo todavía no se diferenciaba perfectamente el campo de las normas, pero llegó un momento que el reconocimiento de ciertas reglas de autoridad provocó la diferenciación de las normas y el nacimiento de órganos políticos, que fueron los encargados de imponer reglas jurídicas obligatorias, servicio que presta actualmente el Estado.

En el Derecho prehispánico, los indígenas funcionaban con un sistema jurídico distinto al Español, sin embargo tras la conquista, la mayoría de las leyes que rigieron en la Nueva España fueron hispanas lo cual dio lugar a la superposición de un derecho sobre otro y con ella la inclusión del Derecho Mexicano dentro de una órbita jurídica distinta, la del sistema occidental.

La última característica de la norma jurídica es la bilateralidad que consiste en que al mismo tiempo que impone obligaciones, concede Derechos y facultades.

Las normas jurídicas se hacen cumplir con el Estado entendiéndose por este a la sociedad organizada jurídicamente bajo un gobierno o poder de denominación que se ejerce en un territorio. En consecuencia los elementos del Estado son.

La sociedad organizada en un Estado es la población quien elige directamente ó indirectamente a sus representantes, integrándose así el gobierno como parte del Estado no como el Estado mismo, constituido éste por los órganos que se encargan de dictar leyes ( poder Legislativo ) Administrativo y hacer cumplir las leyes ( Poder Ejecutivo ) y de resolver los conflictos o imponer sanciones correspondientes ( Poder Judicial

El territorio es el espacio sobre el cual ejerce dominio el Estado.

## 1.2 RAMAS DEL DERECHO MEXICANO

### 1.2.1 DERECHO INTERNO

es el conjunto de normas jurídicas que rigen dentro de los límites territoriales de un Estado dentro de esta clase de derecho encontramos la división en A) Derecho Público B) Derecho privado C) Derecho social.

Cuando en un país al Estado por razones políticas o de interés colectivo le importa regular cierta materia, esta recae en A) Derecho público, en cambio si la importancia recae entre particulares que afecten sus intereses y su reglamentación esta caería dentro del B) Derecho privado, la corriente moderna ha dado origen a una nueva rama del derecho, C) Derecho Social, que surge como motivo de la influencia de nuevas teorías cuya finalidad es tratar de igualar y nivelar las desigualdades del hombre dentro de una sociedad, el Derecho Social, es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, en nuestro país son los campesinos y los obreros los grupos débiles quienes después de una lucha revolucionaria propugnan por alcanzar un nivel de vida mejor.

### 1.2.2 DERECHO INTERNACIONAL

Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional.

1.2.2.1 RAMAS DE DERECHO INTERNACIONAL se divide en: Derecho Internacional Público que regulan las relaciones entre los Estados entre si y el

Derecho Internacional Privado que regula las relaciones entre las personas de un país con otro.

1.2.3 DERECHO CONSTITUCIONAL es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado.

1.2.4 DERECHO ADMINISTRATIVO rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa teniendo como materia de estudio la Administración Pública y Poder Ejecutivo .

La Administración Pública Mexicana está integrada por las personas de que dispone el gobierno para lograr sus propósitos.

Al frente de la Administración Pública está el Presidente de la República o quien necesita de personas que lo auxilien ; para ello cuenta principalmente con las Secretarías de Estado y el departamento del Distrito Federal que todavía depende del Presidente.

1.2.5 DERECHO PENAL : es el conjunto de normas de Derecho Público Interno que se refiere a los delitos , penas y medidas de seguridad.

1.2.6 DERECHO PROCESAL: es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas de Derecho a casos particulares ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa , ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y en caso necesario ordenen se haga efectiva.

Cada materia tiene sus propias normas procesales por lo que encontraremos diferentes clases de juicios entendiéndose por estos las fases que se siguen ante los tribunales , quienes con su decisión final dan por terminado un

un conflicto. Son los tribunales del Estado los encargados de resolver todas las controversias que se susciten entre; particulares, el Estado y un particular ó los Estados entre si.

Concluyendo podemos decir que la manera como los tribunales resuelven las controversias, de este. Sus etapas de organización y funcionamiento de los tribunales constituye la materia más importante del Derecho Procesal.

En cada Estado y en el Distrito Federal la materia procesal se reglamenta a través de su Código.

1.2.7 DERECHO AGRARIO. . en México, como se afirmó anteriormente pertenece al Derecho Social ya que los campesinos constituyen uno de los grupos sociales más desprotegidos en nuestra sociedad y a quienes los beneficios de la cultura deberían extenderse para bien y utilidad del país <sup>1</sup>

El fomento de las actividades agrícolas es indispensable para incrementar la producción de alimentos y materias primas.

Así pues concluye que el Derecho Agrario estudia los problemas del campo los derechos y obligaciones de los campesinos y la cuestión ejidal. En la Constitución encontramos su base en el artículo 27.

1.2.8 DERECHO DEL TRABAJO. El Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y atienden a reivindicar a todos los que viven de sus materiales ó intelectuales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ Aragón Raquel Derecho. Editorial Porrúa , 16a. Edición . México, 1986, Pág.2

<sup>2</sup> TRUEBA Urbina Alberto Nuevo Derecho del Trabajo., Editorial Porrúa , pág. 155.

1.2.9 DERECHO CIVIL es la rama del Derecho Privado más importante ya que la mayor parte de los actos que en calidad de particulares realizamos, caen bajo su regulación, son los Códigos Civiles de los diferentes estados y el del Distrito Federal quienes se encargan de regirla. Así pues el Derecho Civil es el conjunto de normas jurídicas que regulan a la persona como sujeto de Derecho, fijando su capacidad y atributos; las relaciones de las personas con la familia y con sus semejantes, así como el poder de la propia persona con respecto a los bienes, ocupándose por último de la transmisión de dichos bienes por la muerte.

Los aspectos más importantes de su estudio son: personas, Familia, Bienes, Sucesiones, Obligaciones, Contratos.

Persona es el titular de derechos y obligaciones el derecho admite dos clases de personas: Física y moral.

La primera es el individuo y la segunda es un conjunto de personas que se unen legalmente para la realización de un fin común.

La persona posee atributos que la diferencian de los demás tales como: Nombre, patrimonio, capacidad de estado civil y político por lo que en la persona moral es denominación ó razón social.

1.2.10 DERECHO MERCANTIL es el conjunto de normas de Derecho Privado que regula el comercio, las actividades propias de los comerciantes y los actos de comercio.

## **CAPÍTULO II**

### **PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO**

#### **2.1 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO**

El Estado es una persona jurídica , un sujeto o centro de imputación jurídica al cual se le atribuyen potestad, capacidad, derechos y obligaciones esta entidad es la mayor y la más importante de todas las organizaciones.

El Estado es una persona jurídica la cual se le atribuye la facultad de mandar el ejercicio del poder público. Es una forma jurídica compuesta de estructuras orgánicas o órganos jurídicos, que tiene por finalidad legislar ,administrar y juzgar. El poder público es ejercido por personas físicas, los gobernantes, que realizan las funciones establecidas en la ley.

El Estado como las demás personas jurídicas, asume una realidad convencional cuando un grupo de hombres llamados gobernantes actúan en nombre de una comunidad dentro de una organización personalizada conforme a la ley .

Así vemos que el Presidente de la República, persona física que representa al titular del Poder Ejecutivo Federal, celebra tratados y convenciones, contratos, empréstitos y otros actos jurídicos. En estos actos es el Estado el que resulta obligado o comprometido ,los bienes que se atribuyen a la entidad pública, no son bienes de funcionarios en particular, son bienes del estado. Desde el más alto funcionario hasta el más modesto servidor público, participan del ejercicio

de la función pública y sus actos oficiales son atribuidos al estado dentro de la jerarquía administrativa.

El Estado puede ser acreedor, deudor, accionista, empresario, heredero, legatario, donante y actor y demandado ante los tribunales en síntesis es una persona jurídica.

La persona como de imputación jurídica se define como un ente ser sujeto de derechos subjetivos públicos y privados, capaz de ser titular de Derechos y contraer obligaciones.

Respecto de las personas físicas la regla general es la posibilidad para realizar actos jurídicos , ellas pueden hacer todo, menos lo que la ley les prohíba.

Las restricciones son las que las propias leyes establecen respecto a su persona.

Respecto a las personas morales esa personalidad jurídica les permite ser titular de derechos y obligaciones y ejercitarlos. Ellas solo pueden ejercitar los Derechos y obligaciones y ejercitarlos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

## **2.2 PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO.**

El Estado como centro total de imputación jurídica ó un centro de intereses jurídicamente protegidos es la más importante de todas las personas jurídicas, es decir las instituciones públicas, la ley encuentra un medio fácil para una consideración especial de una entidad necesaria para atender los servicios públicos y otras finalidades encaminadas a la realización del bien común.

El funcionario no actúa por cuenta propia, sus actos son mandatos legales por un órgano del poder del Estado que forma parte de un sistema de Derecho en general ó en particular según los casos.<sup>3</sup>

El Estado tiene un patrimonio necesario para atender sus fines. Capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores profesores etc..

En la fundación se otorga personalidad a un conjunto de bienes patrimoniales para la realización de un propósito y administrado por particulares como los casos de asistencia privada. El establecimiento público tiene personalidad jurídica para realizar fines concretos, no de carácter general identificándose como un órgano descentralizado.

### 2.3 PRINCIPALES PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN .

Las principales personas jurídicas de Derecho Público en nuestra Constitución son las siguientes :

El Estado que es la persona jurídica más importante

La Administración Pública como la institución centralizada. Dispone de la misma personalidad de que el Estado para realizar numerosos actos jurídicos con las finalidades a su cargo. En cuanto a las personas jurídicas descentralizadas ó en general las personas jurídicas especiales ., Ellas son una creación de la ley que dota de personalidad jurídica, sin desligarlas totalmente de la Administración Pública en su sentido orgánico se entiende como el Poder Ejecutivo Federal ó conjunto de órganos que realizan las tareas administrativas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> SERRA Rojas Andrés Derecho Administrativo editorial Porrúa , 5a edición. México 1972, p.15.

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés , Ob. Cit, Pág. . 31.

Las Entidades Federativas o Estados que forman parte del régimen Federal Mexicano.

Las Instituciones centralizadas como el departamento del Distrito Federal.

Los Municipios base orgánica de la organización política y administrativa de las Entidades

Las instituciones descentralizadas creadas por la ley, por el propio Estado. El desarrollo de las ideas en torno a las personas morales de Derecho Público arranca principalmente en la escuela Alemana, después del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, ella ha considerado diversos grupos importantes : Las corporaciones, Las Instituciones, las fundaciones.

Las corporaciones se proponen la atención de determinados fines sociales bajo una organización de estricto Derecho Público. Entre nosotros esas formas se manifiestan en la descentralización administrativa, que siempre requiere de un acto concreto de creación ., tal es el caso de la ley orgánica de la UNAM que en su artículo primero se clasifica como una "corporación Pública" para añadir a continuación " organismo no descentralizado del Estado ".

La función de vigilancia del Estado tiene una significación esencial en el concepto de corporación pública. Estas corporaciones están siendo sometidas a una vigilancia especial por parte del Estado que se sale de los límites que el Estado de un modo general sobre la asociación .

En las Instituciones Públicas estamos en presencia de un conjunto de medios materiales y personales en manos de un sujeto de la Administración Pública destinados a servir permanentemente a un determinado fin público.

En cuanto a la fundación ella aparece como la afectación de un patrimonio al fin señalado por su fundador, en la ley corresponde a una empresa privada de interés público, regida por la ley de Asistencia Privada.

#### **2.4 NACIMIENTO, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS PERSONAS EN DERECHO PÚBLICO.**

Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Por tanto las reglas relativas al nacimiento, modificación y extinción de las personas morales de Derecho público, las encontramos en el orden jurídico vigente.

La Nación, los Estados y Municipios y las demás corporaciones de carácter público reconocida por la ley y las demás sociedades que se propongan fines públicos están subordinadas a la ley.

Ella las crea, modifica, extingue. Las empresas privadas de interés social se crean principalmente por los mismos particulares, para realizar fines culturales, asistenciales, deportivos recreativos, etc., adoptan la forma de asociación civil .(A.C) la asociación es un convenio por virtud del cual diversas personas ponen en común sus actividades con el propósito de realizar actos no lucrativos. Ellas se rigen por el Derecho Privado, Aunque en algunos casos como en las fundaciones se aplica además la ley de asistencia privada. Que es una ley de Derecho Público.

La empresa pública se crea por medio de una ley, una institución establecimiento u organización descentralizada y en ocasiones desconcentrada

a lo que se provee expresamente de personalidad jurídica como la UNAM, Petróleos Mexicanos, el Seguro social y Ferrocarriles Nacionales de México. Su régimen es de Derecho Público la ley aplicable es ley orgánica y la ley de organismos descentralizados.

En otros casos de empresas del Estado se crean organizaciones descentralizadas ó desconcentrada, con personalidad jurídica por medio de un decreto administrativo.

## 2.5 LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

Como el Derecho Administrativo rama del Derecho Público regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en que término en que consiste la actividad Estatal ; En segundo lugar cuáles son las formas que el Estado adopta para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a las que constituyen la función administrativa.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para la obtención de los fines Estatales.

Para denominar lo que hemos llamado Atribuciones del Estado se ha hecho uso de otras expresiones tales como la de Derechos, facultades, prerrogativas, cometidos ó competencias Estatales sin embargo es preferible usar el término atribuciones. Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar estos.

Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales se pueden agrupar en las siguientes categorías :  
Atribuciones de mando, de policía ó de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares .

Atribuciones para crear servicios públicos.

Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida Económica, cultura y asistencia del país.

Como se puede apreciar el problema de cuales son las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente ligado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades generales que existen en la colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno se traduce forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros,<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> FRAGA Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa , 15a Edición , México ., 1973, Pág 20.

## **CAPÍTULO III**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **3.1 CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**

En sentido general se refiere a cualquier actividad pública o privada. Administración es la acción general encaminada a cumplir con un fin particular o público, la administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos. Tratándose de la Administración Pública estos objetos se refieren a fines de Interés general .

#### **3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA.**

Cuando un grupo de personas unen capitales y esfuerzos, los ordenan, coordinan para alcanzar los mejores resultados posibles. Es la acción humana encaminada a lograr los máximos rendimientos, actúan con un propósito de cooperación social cuando tienden su acción en beneficio de sus trabajadores, Estamos en presencia de la Administración Privada.

En cambio el sector Público su organización tiene metas más generales y desinteresadas y se encaminan a la protección del interés general. La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado a las necesidades que requieren. Esa organización se le denomina Administración Pública.

En ambos casos esas organizaciones Privadas y Públicas disponen de una Administración que une los esfuerzos humanos para lograr metas determinadas. Administración en el sector Privado y Público aparece como el conjunto de actividades ordenadas, sistemáticamente para realizar un propósito común.

Tanto la Administración Privada como la Pública, por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados realizan un conjunto de operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que han propuesto utilizando estos medios :

La planificación : Que comprende la previsión, es decir que es posible que se realice.

La capacidad : Medios económicos disponibles o previsibles.

Organización el como se realiza el proyecto.

Dirección : ordenar que se haga ; bajo principios económicos técnicos y jurídicos .

Control o examen de lo realizado para corregir deficiencias errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores.

La Administración es acción, servicio y seguridad, por consiguiente en cualquier grupo que se propaga realizar una determinada finalidad, surge la necesidad de administrar es decir programas, realizar, practicar y planificar.

Las diferencias entre Administración Pública y Administración Privada pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la Administración Pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía, ha ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes como la eficacia, el rendimiento y la productividad.

Otros aspectos importantes de diferenciación son los siguientes :

Hay tareas y controles que el estado lleva a cabo exclusivamente con su organización.

La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil y dominada por el interés general, a través de la cual el Estado ejerce una acción tutelar.

La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa .

El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación.

El Estado representa un poder de coacción . La eficacia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos si no por la calidad y eficiencia que estos se lleven a cabo.

### 3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción, descentralizados que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

La Administración Pública es una estructura Político- Jurídica reconocida en la Constitución el artículo 69 ordena que el titular del Ejecutivo Federal rinda un informe ante el Congreso de la Unión sobre el estado general de la administración pública del país.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , Editorial, Anaya , Edición especial , Celaya Gto.1995,pág 97.

La Administración Pública o conjunto de instituciones administrativas comprende toda la actividad Estatal, salvo las funciones Legislativa y Judicial.

De acuerdo al criterio general sobre administración pública podemos concluir con la suficiente explicación :

La Administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como : personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimiento administrativo adecuados o con el uso en caso necesarios de las prerrogativas del Poder Público que aseguren el interés Estatal y los Derecho de los particulares. Corresponde a la Administración Pública llevar a cabo , concreta , continua y espontáneamente la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador.

Para darnos cuenta de la enorme significación del órgano administrativo debemos informar que solo un pequeño porcentaje, no mayo del cinco porciento de la actividad total del estado, corresponde a los otros poderes y la casi totalidad de esa labor a la función de Gobierno y Administración.

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la Administración pública se desenvuelve en varias importantes administraciones entre ellas la administración pública Federal, las Entidades Federativas y las Administraciones Municipales.

La Administración Pública Federal cumple con sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y

---

descentralizados al igual las entidades federativas tienen organismos centralizados, organismos descentralizados y desconcentrados, un ejemplo de organismo desconcentrado en el Estado de Guanajuato serian las oficinas de Transito del Estado y las oficinas de Planeación y Finanzas ya que los órganos descentralizado serian los organismos de servicio de los Municipios en relación al agua potable y alcantarillado público.

Entre los órganos centralizados se cuentan a las Secretarías de Estado, a los de parlamentos Administrativos y a las demás Entidades Federativas públicas, Autoridades Administrativas y los servidores públicos forman la estructura de organización Administrativa.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de centralización y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de jerarquía administrativa.

Los órganos descentralizados mantiene un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central, las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

### 3.3.1 ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Estructuras : Para explicar porqué de la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el presupuesto anual de egresos de la Federación u observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos contando también con las estructuras Gubernamentales de las Entidades Federativas y los Municipios

Procedimientos: Son las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.

De material: Los procedimientos Mécanico-Científicos se han desarrollado extraordinariamente en algunos países simplificando las labores de la Administración y haciendo más eficiente el servicio. Es con todo los recursos materiales técnicos y equipos con los que cuenta la Administración Pública para así llevar a cabo con eficacia requerida por la población en general.

Factor humano es el más importante de sus elementos, las estructuras, los procedimientos, los equipos materiales, todo a pesar de tener un grado de importancia no es más que algo secundario en virtud de que el valor y la eficacia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas, sin embargo para que este factor sea plenamente desarrollando se requerirá que el personal humano además de tener el deseo de llevar a cabo su labor con la mejor disposición es esencial que se encuentre preparado con los conocimientos necesarios para que su función sea más eficaz, por que a veces los empleados no tienen el conocimiento de su área aunque sean gente con deseos de trabajar si no tiene el fundamento de nada servirá para la eficacia de los fines.

### 3.3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Hemos indicado que la Administración pública es organización y es acción, como organización es una creación social encaminada a realizar con medios jurídicos, técnicos y materiales los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social.

La Administración pública es una estructura u organización, compuesta de numerosos órganos a quienes legalmente se les asigna una actividad

determinada. Este Derecho es el Derecho Administrativo, disperso en numerosas leyes que asignan funciones específicas, a los órganos administrativos. El campo de la Administración es más extenso mucho de sus problemas no son jurídicos.

### 3.3.3 OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La ciencia de la Administración pública y en general el conocimiento de las ciencias administrativas habrá de preocuparse, y esto se encamina al actual movimiento universal, por hacer de la institución Estatal un medio poderoso al servicio de la sociedad, considerada no como una clase exclusiva, privilegiada y dominante, como todo un armónico y justo dominado por altos valores humanos, la respuesta para lograrlo es actuar de la manera que no se pierda la verdadera naturaleza humana del hombre como ser social y las instituciones públicas se fijen los objetivos necesarios para mantenerlas al servicio de la comunidad.

La doctrina Administrativa reconoce diversos objetos esenciales de la Administración pública que se refieren a los conceptos siguientes :

Funcionamiento técnico de las Entidades públicas o sea cuales son las estructuras fundamentales que permiten la realización de los fines público. Cada día son más complejos los cuadros de organización de la Administración pública y su influencia es necesaria para el mantenimiento y desarrollado de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industriales.

Determinación de comportamiento de los agentes de la Administración la Psicología de la conducta administrativa nos permite conocer y remediar la actuación regular ó irregular de los funcionarios y empleados públicos .

El presupuesto como programa de la administración, ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado.

La responsabilidad social de los gobernantes y gobernados para lograr como aspiración ideal, la integración y la actuación de un todo orgánico, basados en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia. El campo de las relaciones públicas ha adquirido una importancia definitiva para la debida comprensión de actividad estatal, tan igualmente necesarias en las actividades privadas un entendimiento claro y comprensivo entre las empresas clientes y sus trabajadores.

Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del País.

El progreso de esta materia ha trascendido del círculo de la propia Administración dedicada a mejorarse con nuevas técnicas al campo de los propios administrados a quienes es necesario educar en sus relaciones privadas y principalmente en sus relaciones o con la misma Administración.

Un administrador requiere del perfeccionamiento de sus propios medios culturales y una comprensión definida de su conducta. Hemos podido observar como en estos años una tendencia de los profesionistas a ampliar el campo de sus conocimientos para así dar una mejor atención y un servicio público<sup>7</sup>

#### 3.3.4 LA FUNCION ADMINISTRATIVA ES UNA FUNCION DE INTERES PUBLICO.

La Administración pública subordinada sus actos al Derecho Administrativo manteniendo el principio de los órganos del Estado públicos solo heces lo que la ley les permite. como un criterio general debemos rechazar la aplicación del derecho privado a las relaciones en las que predominen el interés público.

---

<sup>7</sup> SERRA Rojas, Ob, Cit, pág. 63.

El moderno Derecho Administrativo constituye sus propios principios, doctrinas y normas que se caracterizan por la independencia del Derecho privado, porque es inconveniente aplicar a situaciones que regula el interés general, normas que se refieren a intereses particulares. Es precisamente la protección de este interés general el que explica las prerrogativas del Poder público y correlativamente las obligaciones diversas que les incumben.

En un principio la influencia del Derecho Privado fue dominante porque un Derecho joven anteriormente inmenso en otro es lógico que busque la experiencia y analogía de otros Derechos la solución de sus problemas cuando el Derecho Administrativo se hace adulto no solo busca las relación con el privado si no que es por el contrario , tratar de atraerlo a su zona de influencia. Esto constituye el debate de la actividad entre públicos y privados . La teoría de la Decisión administrativa es un ejemplo de los principios que elabora el nuevo derecho . La actividad privada de la administración pública debe reducirse a sus justos limites . Revelan esos casos del deseo del poder público.

### 3.3.5 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Son muy variadas las definiciones que se han dado del Derecho Administrativo, la definición es la rama del Derecho público interno constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades de la Admiinistración pública,; u organización funcionamiento y control de la cosa pública ; de sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades Estatales.

La mayor parte de los Estados modernos difieren en cuanto a su Derecho Administrativo por que responde a su propia tradición jurídica. Principios iguale tiene una evolución diferente en otros países del mundo aunque se observa

cierta tendencia a la adopción de principios generales . Un Derecho Administrativo Universal podría ser una grata esperanza pero las contingencias históricas nacionales son un factor poderoso de diferenciación .

Por ello el Derecho Administrativo ha estudiado como una disciplina científica una rama de la ciencia del Derecho que esta en constante y necesaria evolución . El método la terminología, los diversos regímenes administrativos de persona, cosas e instituciones señalan grandes discrepancias que son superadas en la Legislación, la Jurisprudencia y la Interpretación en general.

En segundo lugar la definición mencionada alude a las normas contenidas en la Legislación Administrativa Nacional, Las leyes Administrativas y el Derecho Administrativo solo coinciden en el análisis del Derecho Positivo. .

En resumen el Derecho Administrativo aparece como los medios esenciales para el ejercicio de la función Administrativa del Estado que tiene por finalidad proveer con medidas concretas a la satisfacción de las necesidades que son aquellas que el interés público requiere.

#### 3.3.5.1 MATERIAS QUE COMPRENDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

El campo del Derecho Administrativo es muy extenso y numerosas las materias que se le vienen adicionando, es suficiente comparar la actividad del estado liberal con la del estado moderno para comprobar su enorme desarrollo y su cada vez más importante proyección futura .

Los temas generales del Derecho Administrativo se pueden concretar en los siguientes :

Los principios y normas de Derecho público que determinan la composición facultades y poderes, sanciones funcionamiento de la administración pública tanto centralizada como descentralizada y en general el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Comenzamos por la señalada importancia como una estructura unitaria a la ciencia de la Administración pública y al propio Derecho Administrativo con todos sus principios y conclusiones haciendo hincapié como lo hace la doctrina que de hecho no es misión del derecho administrativo exponer teorías sobre el mejor método de administración, esta actividad administrativa se subordina a un régimen de Derecho público que implica el poder de acción de oficio.

Todos los principios , normas y medios que atañen a la economía de una Nación, patrimonio y finanzas públicas contenidas en su Legislación y que señalan una actividad importante del Estado encaminada a su sostenimiento y a la realización de los fines Estatales. Ciertas de esas actividades están fortaleciendo su Autonomía e integrando ramas independientes como las finanzas públicas la teoría del supuesto del Estado, El Derecho Tributario, el Derecho crediticio y otros conviene mantener el nexo con el tronco original del Derecho administrativo.

Las relaciones jurídicas de la administración con los empresarios, contratistas, gentes de negocios , técnicos en diversas ramas , científicas y demás actividades de interés público. el ejercicio de las facultades de la organización administrativa se propone tutelar el orden jurídico y por ende se asegura el interés general , la Legislación Administrativa se traduce de esta manera.

Las normas que regulan los Derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta, que se obliga a mantener el orden y la

seguridad pública; prestaciones en los servicios públicos y a mantener el régimen de policía en los cauces de la ley.<sup>8</sup>

Debemos señalar que el contenido del Derecho Administrativo no se reduce a esta única actividad externa como pretenden algunos autores, porque hay otras normas de organización interna que constituyen un amplio campo de actividad administrativa.

El ejercicio de las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función Administrativa.

Pero estos casos el Estado se ve obligado a aceptar que ciertas empresas o determinadas relaciones en las que el interviene se gobiernen por el Derecho que se adapta a las condiciones de la nueva relación, hasta se le ha llamado Derecho privado especial. A ese conjunto de normas se trata de un derecho que se acomoda situaciones eventuales ya que por conveniencia el Estado cree oportuno que las empresas privadas no cambien su régimen por el hecho de una relación Estatal, se trata de estimular las relaciones entre el poder público y los particulares eludiendo un régimen exorbitante de poderes.

El Estado no puede prescindir de su condición privilegiada de poder público en todos los casos pues debe predominar el interés general sobre cualquier interés privado.

No debemos olvidar que en la realidad de nuestra legislación y de la propia teoría Administrativa que la Administración se someta a un régimen de Derecho privado o aun sistema mixto como en los casos de empresas de participación Estatal.

---

<sup>8</sup> SERRA Rojas Andrés Derecho Administrativo. Editorial Pomúa . 5a edición , México 1972.p 161.

### 3.4 LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

La actividad del Estado es el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar jurídicas, materiales y técnicas que le corresponde como persona jurídica de Derecho público y que realiza por medio de sus órganos las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la realización y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimiento técnicos o científicos.

El Estado es un producto social de una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico plebiscitario de luchas sociales, de intensa transformación de los grupos. El determinar lo que es el Estado puede hacer una materia propia de disciplinas muy diversas, que comprenden la totalidad de la vida humana „. Es necesario por lo tanto la determinación de cuál debe ser la extensión y los modos para la realización de los fines del Estado .

El orden jurídico de un País define en forma concreta las aspiraciones sociales en la medida que se ha estudiado necesario para el desarrollo de la comunidad.

En principio toda finalidad que se le atribuya al Estado es una forma directa o indirecta, viene a afectar los intereses de los particulares como dos círculos concéntricos que guardan una relación de necesidad. El problema más grave de la sociedad moderna es la determinación de la situación del hombre frente al Estado.

Los fines se incorporan al orden jurídico . Cuando una corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, Proverlos de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de una

comunidad. Una vez reconocido como principios jurídicos es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencia, jurisdicción, prerrogativa, facultades, derechos y poderes jurídicos.

Las atribuciones, las funciones y los servicios públicos forman la sustancia del estado. Las atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. Ellas constituyen los objetos de su actividad. Esta noción de atribución corresponde sensiblemente a la profesión para los individuos. Cuando se dice que el Estado es industrial, comerciante, profesor se indica en esa forma la atribución realizada por el Estado.

### 3.5 LOS FINES DEL ESTADO

Cual es la actividad general del Estado es decir lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país.

El Estado es una obra colectiva y artificial creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignado. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.

El fin Histórico-Político es la razón por la que se integra un complejo de actividades: la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo dirigida.

Es el Estado no debe que ser una fracción que gobierna con exclusividad ni una organización al servicio de grupos privilegiados, su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea de interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades

sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o irias atenuando.

Si del campo jurídico pasamos al dominio jurídico - Político nos encontramos que el Estado es un ordenamiento total, en un determinado territorio y regulado por fines que son regulados o surgidos de un proceso histórico .

La actividad del Estado es decir lo que el estado debe hacer se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que debe alcanzar . La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines ó propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza .

El Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad aunque ciertos fines forman tareas u operaciones técnicas de su actividad para facilitar ó prepara el cumplimiento de los fines que se llevan a cabo en forma exclusiva o de facultades concurrentes con los particulares.

La sociedad conserva un campo extenso de actividades bajo la vigilancia y estímulo del Estado. Esa inmersa actividad privada se puede resumir diciendo que el individuo dentro del orden jurídico, puede hacer todo excepción de lo que la ley le prohíbe, Su capacidad general es regla. la prohibición límite de su acción .

### 3.6 LAS FUNCIONES LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.

El Estado realiza funciones que le corresponde a través de sus órganos, los que se dividen de una manera general en tres grupos, a los que se les da el ombre 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 y Jurisdiccional.

Analizaremos estas 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 del mismo. independientemente del órgano que la lleve a cabo.

### 3.6.1 CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION LEGISLATIVA.

La función Legislativa es el órgano que corresponde formalmente al poder Legislativo Federal ó local tratándose de las Entidades Federativas es el Congreso local integrado por los Diputados representantes de sus respectivos Municipios que son los órganos encargados de la elaboración de las leyes de competencia Federal tratándose del Congreso de la Unión y de competencia territorial en la Entidad Federativa respectiva.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista material podemos decir que la función Legislativa es la actividad del Estado por medio de la cual se crean leyes y se aprueban decretos emitidos por el ejecutivo federal, entendiéndose por ley la norma jurídica dictada y sancionada por él poder público.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial , Pomúa , 5a edición , México, 1972, Pág 46.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ Vera Rogelio Nociones de Derecho Administrativo, Editorial , Pomúa , 4a edición, Tomo II, México , 1968 , Pág 267.

Es por esta razón por la que el funcionario es limitado en sus actividades y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obrar es estricta y subordinada al interés general.

El Estado y el Derecho son medios organizaciones e instrumentos, hecha , por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico . El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos, El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones.

De nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios idóneos para hacer posible la realización del Derecho. Los órganos del Estado son esferas limitadas de competencia, unidades jurídicas de acción, centros de competencia delimitados por el ordenamiento jurídico.

La idea del fin implícita en la acción de cada uno de los órganos del Estado, la síntesis en propósitos semejantes, nos conduce a los fines generales que forman la actividad pública, reducida a un campo menor en sus orígenes, hoy se ve ampliando en acción considerablemente, por un proceso singular en caminado a la satisfacción de las necesidades sociales, el Estado ha intentado tomar a su cargo las tareas que incumben a la sociedad y cuando ha si lo ha pretendido las relaciones sociales han luchado para poner un límite a la capacidad o determinación social.

La vida social está en constante evolución y exige la intervención del Estado en formas cada vez más complejas para orientar el desarrollo social. El Estado ejerce una función rectora de la vida social, pero la sociedad es la que finalmente imprime sus propias modalidades a las instituciones en general.

### 3.6.2 CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION JURIDICCIONAL

Desde el punto de vista formal la función Jurisdiccional ó Judicial . Es la actividad que corresponde al poder Judicial, todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales, su propósito es la de impartir la justicia en el ámbito que establecen las leyes.<sup>11</sup>

Por lo que se refiere al punto de vista material se ubica al respecto en que es la actividad Estatal por medio de la cual se aplica la ley al caso concreto cuando existe un conflicto de intereses.<sup>12</sup>

### 3.6.3 CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista formal podemos decir que la función administrativa es la actividad que corresponde al poder Ejecutivo Federal tratándose de la República de México y de los gobernadores de las entidades Federativas.

La función administrativa desde el punto de vista material el autor Fraga nos dice que esta es la que el estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan las situaciones para casos individuales.

La función administrativa es la actividad del Estado subordinado al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos es decir actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares .

---

<sup>11</sup> MARTINEZ Vera Rogelio , Ob,Cit,Pág. 113.

<sup>12</sup> MARTINEZ Vera Rogelio , Ob,Cit, Pág.114.

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.

## CAPÍTULO IV FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 4.1 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SU IMPORTANCIA

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder Ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución y sus leyes respectivas les han sido asignadas..

Al decir de García Oviedo y Martínez Useros, la organización administrativa ha sido " Contemplada por el Derecho Administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa. " Por otro lado, en un tiempo fue habitual la idea de que la estructura o forma de organización de la administración Pública era materia de estudio del derecho constitucional ; en la actualidad hay pocos autores que sostienen esta posición.

El sistema de organización administrativa es junto con el acto administrativo el número de la doctrina del Derecho administrativo.<sup>13</sup>

En nuestra época en la que el poder público ha ampliado considerablemente su actuación especial en el ámbito administrativo, la estructura del poder ejecutivo

---

<sup>13</sup> MARTÍNEZ Morales I. Rafael, Derecho Administrativo, Editorial . Harla. México D.F 1991, Pág.55.

adquiere relevancia y su regulación jurídica es una cuestión de primordial interés para la población, así como objeto de estudios minuciosos . Al respecto podría citarse una basta bibliografía.

#### 4.2 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Las formas de organización administrativa es decir los sistemas como se estructuran los entes del poder Ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del poder Ejecutivo : Ya sea que ese titular se llame Presidente, primer Ministro, Gobernador o Ayuntamiento las formas de organización son las maneras de cómo estará integrada la administración pública ; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.

La ciencia del Derecho Administrativo estudia tres formas de organización administrativa :

- La Centralización
- La Desconcentración
- La Descentralización\_

La forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder Ejecutivo se encuentran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

##### 4.2.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitarias, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercido de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas . A este fin dice Fleiner " La ley ha instituido un mecanismo especial de cargo y de autoridades administrativas asignándole determinadas funciones"

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior que en materia Federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder Federal, en particular al presidente de la República que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes Federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa para decidir y ejecutar las decisiones administrativas.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, Jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro de la vida nacional, con procedimientos político, administrativos y técnicos.<sup>14</sup>

El poder Público central o Federación es la persona jurídica de Derecho público , cuya actividad se encomienda a la administración pública. Por determinación legal , se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asignan un régimen jurídico diferente.

La centralización administrativa es en forma más extensa, no reconoce a los órganos locales dependientes, ninguna vida jurídica pero la naturaleza de los problemas del Estado, demanda y rompe este cerco de concentración de poder

---

<sup>14</sup> SERRA Rojas Andrés Derecho administrativo. Editorial, Porrúa. 5a, Edición , México, D.F., 1972 Pág. 503.

, para dar pasos a nuevos organismos administrativos independientes del poder central que constituye la administración indirecta.

El régimen administrativo centralizado implica facultades poderes o procedimientos de autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos y son las facultades siguientes :

- Facultad de mando
- Facultad de Vigilancia
- Facultad Disciplinaria
- Facultad de Revisión
- Facultad para resolver conflictos de competencia.

-La Facultad de Mando es la característica suprema del poder público, los ordenes, las instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que Guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores . Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa derivadas del cumplimiento de la ley.

Las disposiciones asumen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el primer caso son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de ley o

reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderos disposiciones de carácter general que invade el campo de la ley.

- La Facultad de Vigilancia .- Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los por menores de los actos realizados por las autoridades inferiores, este régimen comprende dos aspectos importantes: Actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación , rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.

- La Facultad Disciplinaria.- Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado.

- La Facultad de Revisión permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley . La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares a recurrir ante la autoridad superior para que revisen los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo., la facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior , pero no alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponde a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior por falta de legalidad.

- La Facultad para resolver los conflictos de Competencia.- Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen numerosos casos que es difícil de enumerar la competencia de un órgano por la falta de disposiciones expresas por una contradicción de textos que dan la misma competencia a diversos órganos o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia de una determinada materia .

Relaciones y Diferencias entre la Centralización y la Descentralización Administrativa.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a cargo de toda la administración sin que pueda limitarse o destruirse más que los propios titulares en su esfera de competencia.

Por el contrario en el Régimen descentralizado, al ente público con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de una ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación más que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarios para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.

Se ha expresado en pro de la centralización que las exigencias de la vida moderna, reclaman una acción uniforme e inmediata del poder pública, La necesidad de criterios generales que faciliten el movimiento de los cuadros

administrativos y el control más eficaz sobre los órganos administrativos centralizados.

También se han emitido serias razones en pro de la descentralización o autonomía administrativa, desde luego para alejar los problemas técnicos de una excesiva burocratización que hace lenta, difícil y poco eficaz a la administración ; Ella permite una necesaria intervención de los administradores en la descentralización por región , aunque con una organización administrativa muy costosa de esto hablaremos en unas paginas siguientes.

#### 4.2.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Descentralización administrativa 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.

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo.

Para el diccionario de la lengua española la palabra Descentralizar significa transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.

Descentralización para el Derecho administrativo es una forma jurídica en la que se organiza a la administración pública mediante la creación de entes

públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa se atienden principalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado particularmente del orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros tipos.

Gabino Fraga la define en los términos siguiente : Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa, la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación no de jerarquía el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen descentralizado es de que los funcionarios y empleados públicos que lo integran gozan de una autonomía , descentralizar no es independizar según Serra Rojas sino solamente dejar atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa al mismo tiempo que le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía, a estas entidades se les ha llamado por la doctrina instituciones para estatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos por la autoridad central los poderes de decisión que le sustraen del poder disciplinario.

#### 4.2.2.1 TIPOS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En la doctrina mexicana se acepta en general dos clases de Descentralización : La Descentralización por servicio y la Descentralización por región.

A) Descentralización por servicio.- Es un modo de organización administrativa mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho público , con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

Las Formas de Descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional que descarga a la administración de numerosos actos. o tareas que debe realizar.

La administración Descentralizada por servicio se desarrolla en nuestro país inspirada en la organización de los establecimientos públicos franceses , en las comisiones norteamericanas, nuestras instituciones descentralizadas por servicio al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada a la legislación, han evolucionado con todos los caracteres derivados de nuestra propia exigencia , no mantenemos en puridad, una forma tipo de descentralización, un modelo uniforme sino que a cada organismo se le reviste de la organización que ha sido más conveniente fijarle.

La Descentralización por servicio o funcional descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada o sea la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y la tecnología o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Ejemplo de organismos descentralizados por servicio :

**Petróleos Mexicanos**

**Comisión Federal de Electricidad**

**Instituto Mexicano Del Seguro Social**

**Universidad Nacional Autónoma de México.**

B) Descentralización por Región .- Esta integrada por los organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Por nuestra organización jurídica- Política de gobierno se impone referirse a través de Federación, Estados y Municipios la descentralización por región se concreta al Municipio Mexicano es predominante una forma mixta de descentralización administrativa- política, si nos atenemos al rigor del artículo 115 Constitucional que expresa " Los estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio.

Habremos entonces de estudiar lo que es la descentralización política que es la forma de distribución del ejercicio del poder político entre los diversos entes del derecho público por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia

El Federalismo y el Regionalismo sin las formas más difundidas de la descentralización política.<sup>15</sup>

#### 4.2.3 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Nociones Generales.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa ; Modo de estructurar los entes públicos en sus dependencia con el jefe del Ejecutivo.

Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar los asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

##### A) Desconcentración Política.

En el caso de la desconcentración política, lo que se esta transfiriendo no es sólo el ejercicio de la función administrativa, si no el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del Estado ; Las entidades Federativas y Municipios. Aunque conforme a nuestro sistema se supone que fueron los Estados los que constituyeron la Federación, cediéndole a ésta ciertas materias y conservando el resto.

---

<sup>15</sup> Universidad Nacional Autónoma de México , Diccionario Jurídico Mexicano., 5a edición. 1991 México D.F Pág. 1088.

Aceptando la desconcentración política esta la constituyen las entidades Federativas y los Municipios.

#### B) Desconcentración Administrativa

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependan jerárquicamente de un órgano centralizado gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

El objeto de la desconcentración administrativa es acerca lo más posible la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario con economía para este descongestionado al poder central.

Ejemplos de organismos desconcentrados son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, el Consejo Nacional del Deporte y el Hospital General de México.

La desconcentración ha sido considerada la primera etapa de la descentralización dado ya que implica a cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.

Dentro de las ventajas que se señalan a este tipo de órganos se encuentra el que dedican a cuestiones técnicas de índole no política. Al contar con competencia y facultades propias, su actuar es más ágil y si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca de del gobernado.

Según nuestro propio sistema administrativo la desconcentración puede ser por materia o por territorio.

#### 4.2.3.1 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

- Forman parte de la centralización administrativa
  
- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado ( Secretaría, Departamento o Procuraduría)
  
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
  
- Debe ser un instrumento de Derecho público ( Decreto de la ley ) el que los crea, modifica o extingue.
  
- Cuentan Con competencia limitada a cierta materia o territorio.
  
- No poseen personalidad jurídica propia.<sup>16</sup>

La libertad de acción es autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el organismo centralizado.

Considerando que la autonomía financiera no se da que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con ingresos y patrimonios propios, en caso de recaudar ciertos ingresos, estos deben concentrarse en la secretaría respectiva.

---

<sup>16</sup> MARTINEZ Morales Rafael Derecho Administrativo, Editorial .Harla México D.F 1991, Pág. 116.

La desconcentración administrativa está contemplada en la actual ley orgánica del artículo. 90 Constitucional a diferencia de sus antecedentes que no la prevean .

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la administración pública establece para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia.

Las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades explícitas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

#### 4.2.3.2 DIFERENTES TIPOS DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

A) Desconcentración vertical este supuesto, la competencia conferida al desconcentrado está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencia. Ese desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro, de lo contrario, así fuere de funcionario a funcionario, estaríamos de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.

B) Desconcentración Regional- En este caso el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que

inicialmente le correspondían al órgano central, por ejemplo las delegaciones de diversas Secretarías en los Estados.<sup>17</sup>

C) Desconcentración Horizontal- Este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia territorial. tal sería el caso de las distancias oficiales regionales de la secretaria de Hacienda y Crédito Público; como las subprocuradurías fiscales y las administraciones fiscales regionales.

---

<sup>17</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael. Derecho Administrativo. Editorial, Harla, México D.F. 1991 , Pág. 117.

## CAPÍTULO V

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 5.1 El ACTO ADMINISTRATIVO

La administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativas manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos. El Estado asume la responsabilidad de las relaciones humanas y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias que emanan unilateralmente de su propia potestad pública tratándose de decisiones ejecutorias se trata de cuando el particular haya acudido a impugnar el acto administrativo a través del organismo competente en este caso en el Estado de Guanajuato sería por un acto de aplicación del Estado, Municipios, organismos descentralizados sería el tribunal contencioso administrativo.<sup>16</sup> Y el tribunal haya dictado la sentencia respectiva causara ejecutoria esta sentencia cuando el particular afectado no haya interpuesto el recurso de revisión o si lo interpuso en el término de la ley la resolución de este es confirmar la sentencia.

Las características del Estado de Derecho es la subordinación de las actividades públicas al mandato de ley, al surgir aquél como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustarse al orden jurídico vigente.

En anteriores paginas se hablo de la política del dominio jurídico- Político , la política como estudio científico surge con Nicolás de Maquiavelo ( 1469- 1527 ).

---

<sup>16</sup> Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Antes de que Maquiavelo escribiera su obra más importante, al principio se le tenía a la política como una rama de la filosofía, del arte, de la religión o del derecho.

El campo de estudio de la ciencia política son las relaciones de poder que se dan en todo grupo o sociedad humana. Las relaciones del poder son aquellas interacciones que se establecen entre un sujeto que manda, que ordena y otros que obedecen. Todo grupo social requiere de un jefe que dirija las diferentes voluntades que lo integran y esto con el objeto de alcanzar finalidades que son comunes a todos los miembros del grupo, la voluntad que dirige o manda es la que tiene el poder, pero de nada sirve mandar sino hay otras voluntades, otros sujetos que obedezcan. De aquí que el poder se defina como una interacción entre la libertad y el orden. Las relaciones de poder se justifican porque todo grupo social, para organizarse y funcionar como grupo, unidad requiere de una dirección que lo represente y se responsabilice del orden o coordinación de sus miembros, solo así adquiere identidad.<sup>19</sup>

La doctrina distingue entre acto administrativo que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con terceros.

La actividad de la administración como toda actividad humana, emprende dos vías la de decisión y la de operación; Administrar es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas

---

<sup>19</sup> ARAUJO Manuel. Introducción a las Ciencias Sociales, Editorial. Porrúa. 20 edición, México D.F. 1987 Pág. 53.

públicas y de los particulares y cumplir la masa de operaciones tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción del interés general.

Los actos materiales son los que no producen ningún efecto de Derecho ni se ligan como antecedente de los actos administrativos. Los actos materiales pueden además implicar las operaciones técnicas necesarias para el desarrollo de la administración. Estos actos no concierne al Derecho pero pueden ser hechos jurídicos y dar lugar a una responsabilidad. Los simples hechos administrativos pueden originar aunque no siempre efectos jurídicos, como la falta a labores de un trabajador por más de 3 días seguridad en un periodo de 30 días.<sup>20</sup>

Para poder conceptuar al acto administrativo haremos referencia al hecho jurídico y al acto jurídico.

El hecho Jurídico es aquel acontecimiento de la naturaleza o independientemente de la voluntad del hombre para crear consecuencias de derecho y obligaciones, como por ejemplo : La muerte y el nacimiento. El acto Jurídico se define como aquella manifestación de la voluntad para crear consecuencias de derecho y obligaciones, como ejemplo : La compra-venta.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> SERRA Rojas Andrés Derecho Administrativo, Editorial, Pomúa, 5a edición , Tomo II México, 1972, Pág. 250.

<sup>21</sup> MARTÍNEZ Vera Rogelio , Noiones de Derecho Administrativo, Editorial . Banca y Comercio. S.A,3a. edición México D.F. Pág. 135.

Para Fernández de Velasco, el acto administrativo es toda declaración jurídica, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

## 5.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

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

- El Sujeto del Acto Administrativo.
- La Manifestación de la Voluntad Administrativa
- El Objeto o Contenido del Ato Administrativo.
- El Motivo
- El Mérito, Finalidad ó Elemento Teológico del Acto Administrativo
- La Forma de los Actos Administrativos
- El Silencio de la Administración Pública.

El acto Administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto derecho en forma unilateral y ejecutiva para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos los cuales depende su validez eficacia y proyección administrativa.

#### 5.2.1 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 esta constituido por los órganos , individuales o colectivos , a quienes se encomiendan 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.

Esta función constituye con la facultad para realizar todos los actos administrativos que corresponde al poder Ejecutivo.

El acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecuta y tiende a producir

un efecto de Derecho en forma unilateral, ejecutandolo para el cumplimiento de los fines contenidos en la legislación administrativa.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos de los cuales depende su validez eficacia proyección administrativa.

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 únicamente la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o interés personal.

De aquí podemos concluir que la competencia le corresponde al órgano y no a la persona titular de esa función

#### **5.2.1.1 CARACTERES DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA :**

Requiere siempre de un texto impreso en la ley para que pueda existir.

El ejercicio de la competencia es obligatorio.

La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.

La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan .

La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no de un Derecho titular del propio órgano.<sup>22</sup>

La Competencia se puede clasificar en cuanto a Grado, Materia, Territorio, La competencia en cuanto a Grado supone un 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 a fines como la que establece la ley orgánica de la administración pública federal.

La competencia en cuanto a Territorio toma en cuenta las divisiones políticas del Territorio Nacional, en el que se determina la competencia de un órgano para actuar, El departamento del Distrito Federal limita actuación a esta entidad Federativa así como los territorios Federales, en tanto que las Secretarías y Departamentos de Estado se extienden a toda la Nación en los asuntos de su competencia.

### 5.2.2 LA MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA

Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir la voluntad del sujeto administrativo, que se expresa con voluntad y no esta viciada.

---

<sup>22</sup> OLIVERA Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2a edición, México D.F. 1967, Pág 129.

La voluntad administrativa debe ser legalmente exteriorizada. Puede sin embargo verse afectada en su validez por la presencia de alguno de los vicios del consentimiento como el error, el dolo y la violencia.

Estos vicios de la voluntad administrativa pueden surgir en la administración pública misma, en el proceso de declaración administrativa o en la voluntad del funcionario.

#### 5.2.2.1 LOS VICIOS DE INDOLE COLECTIVA :

Vicios del origen de la voluntad - La voluntad se vicia cuando proviene de un funcionario de hecho o de un usurpador.

Vicios en la preparación de la voluntad . La voluntad se vicia cuando el funcionario no se sujeta al procedimiento señalado por la ley para emitir su voluntad.

Vicios en la formación de la voluntad . La ley señala como se llama se manifiesta la voluntad de los actos simples, complejos exige autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos u otros actos de formación de la voluntad.

Los vicios de índole subjetiva.- Afectan al contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, como en los casos de desviación de poder y arbitrariedad . En la desviación de poder el funcionario actúan con una finalidad personal o para beneficiar a un tercero. En la arbitrariedad el funcionario se aparta de lo objetivamente determinado por la razón y por el Derecho.

El error como vicio del consentimiento.- El error consiste en la no adecuación entre lo que se piensa y la realidad. Las determinaciones administrativas pueden en ciertos casos, ser corregidas o aclaradas.

El Dolo como vicio del consentimiento. Esta constituido por un conjunto de maniobras empleadas por una persona con el fin de engañar a otra y determinar a realizar una conducta o un acto específico.

La Violencia como vicio del consentimiento. La violencia es la compulsión ejercida sobre una persona para determinarla a celebrar un acto que vicia su consentimiento. La violencia puede ser física o moral.

### 5.3 EL OBJETO DEL ACTO

El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina , es decir aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite en todo acto administrativo la autoridad administrativa se propone obtener un fin práctico, como la provisión.

El objeto de los actos administrativos con lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o por la utilidad pública.

Por esta razón el objeto o contenido de los actos administrativos deben ser :

Determinable ó determinado, Lícito, cierto, cuando la ley lo permite y no lo prohíba Salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres :

- Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público.

- Que se ajuste a la ley
- Que no sea incongruente con la función administrativa

Por lo que se refiere a la finalidad, tanto a la norma administrativa como el propósito que guía su aplicación deben orientarse a la realización del bien público, porque no tienen sentido las normas que no llevan esa finalidad.

Todo el orden público puede descomponerse en esas grandes finalidades sociales que se han venido depurando a través de los siglos, para establecer la armonía social. La sabiduría del legislador radica en darle mayor contenido posible de esos ideales de la comunidad, esto nos lleva a la misma justificación del Estado, que solo se explica por las elevadas misiones que le han asignado en bien de la sociedad, cuando esos fines no se realizan o se cumplen imperfectamente, el Estado estará en trance de alterar su normal desenvolvimiento.

#### 5.4 LA FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La forma esta constituida por las condiciones externas exigidas para la validez, de un acto jurídico. Son elemento extenso que integran el acto administrativo, o modos de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública.

Se ha distinguido entre formalidad y forma en Derecho administrativo las formalidades son los requisitos legales para que el acto se mantiene en cambio la forma que es parte de las formalidades se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.

Cuando no se cumple con el requisito de forma el acto administrativo se vicia de nulidad.

Las formas que la ley exige para que los actos procesales sean válidos son de dos categorías, generales a todos los actos y especiales a determinados de ellos como ejemplo de la primeras puede ponerse el que las actuaciones se han de escribirse en castellano y que las fechas y cantidades se expresaran en letra y número.

En Derecho administrativo a semejanza del mismo concepto en Derecho Procesal en el desarrollo del procedimiento administrativo las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades, las cuales culminan con el acto definitivo que es la decisión administrativa ó acto administrativo. En los casos señalados se exigen determinadas formalidades, órdenes escritas para los actos administrativos consistentes en medios, notificaciones, publicaciones y expresiones que se requieren para que un acto sea valido.

La formas constituyen garantías para los interesados porque ellas se establecen para mantener determinadas seguridades jurídicas.

Las leyes administrativas determinan la forma y plazos de las notificaciones de lo cual permite al particular agraviado interponer los recursos que procedan.

## 5.5 EI SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA

La actividad administrativa no siempre ha de dar una respuesta categórica a las instancias de los particulares , sin que puedan los interesados determinar cual

es el alcance de su situación e interés de una sociedad que exige que esos actos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue , principalmente cuando ocasionan perjuicio a los particulares.

La inactividad de la administración pública resulta perjudicial a los particulares y en general al interés público.

El Derecho administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no esta obligado a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos.

Cuando un asunto se convierte de interés nacional los informes son de la misma naturaleza, pero puede el poder público no hacer referencia a aquellos asuntos que por su naturaleza delicada constituyan un perjuicio para el país.

La vida del Estado moderno cada día es más complicada y suscita numerosos riesgos para la marcha de la administración pública, los funcionarios están obligados a cuidar de que determinados asuntos no trasciendan al conocimiento público ni impliquen perjuicios a la Nación . Para todos esos casos no hay reglas fijas ni principios generales.

## 5.6 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 :

Por la naturaleza del mismo acto.

Por las voluntades que intervienen en la formación del acto.

Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley.

Por el radio de aplicación del acto.

Por su finalidad.

Por el contenido y los efectos jurídicos del acto<sup>23</sup>

**5.6.1 POR LA NATURALEZA DEL ACTO,** se clasifican en actos materiales y actos jurídicos . Los primeros no producen ningún efecto jurídico y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos. Los actos Materiales, Significa, aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de otras ciencias ajenas a la ciencia jurídica. Los actos jurídicos son los que producen consecuencias de Derecho.

**5.6.2 POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN LA FORMACION DEL ACTO,** encontramos actos unilaterales, cuando es una sola voluntad la que interviene y multilateral cuando interviene dos o más voluntades.

Dentro de los actos multilaterales hallamos a los contractuales, cuando concurren varias voluntades para su formación, pero siguiendo finalidades distintas ; acto colectivo, cuando las voluntades persiguen el mismo fin encontrándose en igualdad de posiciones, acto complejo, concurrendo en el

---

<sup>23</sup> Olivera Toro Jorge Ob,Cit,Pág, 148.

varias voluntades y persiguiendo el mismo fin estas se encuentran en situaciones jurídicas diversas, y los actos unión en las que las voluntades tienen situación jurídica igual o diferente, pero con el acto se aplica un estatuto jurídico preexistente.

Esta clasificación presenta cierta confusión por lo que respecta a la concepción unilateral del acto administrativo, como expresión exclusiva del poder público y en donde su carácter unilateral del acto administrativo, como expresión exclusiva del poder público y en donde su carácter unilateral no opera por el número de actos, sino porque únicamente es la expresión de la voluntad pública

**5.6.3 POR LA RELACION QUE DICHAS VOLUNTADES GUARDAN CON LA LEY** aplicable al caso , al 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 manifiesta su voluntad en la forma y en el sentido que se lo esta 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 que le sea más conveniente para la colectividad. Debe advertirse sin embargo que la discrecionalidad queda encuadrada dentro de un marco legal al que necesariamente debe ajustarse el estado al manifestar su voluntad.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ Vera Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio. 3a Edición. México D.F. Pág 140.

5.6.4 POR EL RADIO DE APLICACIÓN DEL ACTO, el acto administrativo se clasifica en interno y externo . El acto interno es dictado solo con el propósito de organizar el funcionamiento de los órganos a administración que impone estos solamente para que dichos órganos. En cambio el acto externo es aquel que es dictado por los organismos administrativos que impone alguna obligación o concede algún derecho a los particulares.

5.6.5 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, practicas de visitas domiciliarias.

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 ha hacer cumplir forzosamente las resoluciones administrativas y ejemplo lo encontramos en una sentencia que cause ejecutoria.

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

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

- Actos destinados directamente a limitar esa esfera jurídica.

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

- 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 licencia, el permiso o la autorización, la dispensa o condonación y la concesión.

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

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

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

En la licencia lo que importa es la situación objetiva, en el proceso o autorización se entiende más a la condición del sujeto al cual se le va 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 en estricto derecho corresponde al Estado, tales como la prestación de un servicio público, debido a que el Estado no puede prestarlo con la eficacia requerida es por eso que lo concesa a los particulares bajo ciertas condiciones que deberá cumplir aquella persona física o moral para el debido ejercicio de la prestación del servicio concesionado, advirtiéndole la autoridad de que si no cumple con los requisitos en la prestación se le retira esta.

- 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 gobiernos 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.

- El tercer grupo de estos actos esta constituido por todas aquellas actividades que realizan las personas y por exigencia legal necesitan estar sancionados por el organismo público competente, así tenemos por ejemplo los actos del registro público de la propiedad y comercio. Los de certificación, las notificaciones.

#### 5.7 EFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo después de haber pasado la 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 algo que se le llama perfección

Es segundo término, es indispensable su eficacia jurídica ; La eficacia del acto administrativo es la cualidad que tiene para producir efectos jurídicos.<sup>25</sup>

Del acto capaz de producirlos se dice que es eficaz.

---

<sup>25</sup> OLIVERA Toro Jorge, Ob, Cit. Pág. 157.

La perfección del acto equivale a la existencia del mismo , no así su eficacia ya que puede existir del 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 administrativo generalmente realiza voluntariamente la exigencia de la administración pública, pero también se da el caso de que afectado se niegue a cumplir la exigencia que lleva el acto entonces es necesaria la coacción, interviniendo la administración con la facultad de ejecución creativa, también llamada ejecución forzosa o bien ejecutoriedad

Para no confundir los términos 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 se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se resiste el particular, esto es cuando no acta voluntariamente el acto.

El Fundamento jurídico de la ejecutoriedad del acto administrativo, radica principalmente en la presunción de la 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 que estar fuera en contra de la norma jurídica, por lo que debe admitirse salvo prueba en contrario que el proceder de órgano de la administración está de acuerdo con la ley

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

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

Un acto administrativo se puede extinguir por diferentes medios, cuando se elimina de la vida jurídica por la administración pública por determinación judicial.

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

Como también la condición y el término resolutorios y la caducidad producen la extinción del acto a administrativo, nos parece oportuno señalar las diferencias que guardan con la revocación, las cuales consisten en lo que hacen a la condición al término en que ellos son motivos previstos desde el acto primitivo e incorporados en la manifestación originaria de la voluntad creadora del acto inicial, mientras que la Revocación, como hemos dicho obedece a un motivo superveniente que impone la necesidad de un acto posterior del original.

Por lo que hace a la caducidad debe tenerse en cuenta que ella tiene lugar la ley o la voluntad prefijan un plazo para el ejercicio de un Derecho y se deja pasar dicho plazo sin realizar actos necesario para dar vida a ese derecho ; por lo mismo el contenido de la resolución de caducidad no es más que la consecuencia de una situación desde el acto primitivo y no tiene por tanto más que un carácter declarativo a diferencia del acto de revocación, que constitutivo y deriva de un motivo posterior a la formación del primer acto.

Como la revocación se realiza por un nuevo acto administrativo que extingue otro anterior válido y eficaz su procedencia tiene que examinarse a la estabilidad que se reconozca a las resoluciones administrativas.

Así pues el fenómeno jurídico de la revocación en el derecho administrativo, no puede basarse ni en el reconocimiento negativo de la administración ni en que los actos sean precarios o inmutables y entonces habrá que buscar el fundamento en otros actos diferentes

## 5.9 LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El acto administrativo se extingue también cuando es revocado. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superviniente.

A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existen entre ambas instituciones una característica sustancia que las distingue. en efecto mientras que la anulación

esta destinada a retirar un acto inválido o sea un acto que desde su origen tienen un vicio de ilegitimidad , la revocación sólo procede respecto de actos válidos es decir actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

Además y derivado de esta diferencia, aparecen otras que se refieren a los motivos , a la naturaleza del acto y a sus efectos que completan el concepto tanto de la revocación como el de anulación. Mientras que el motivo de la revocación es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad o sea a la coincidencia del acto en momentos sucesivos con el interés público , la anulación deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. En tanto que el acto de revocación es un acto de naturaleza constitutiva el de anulación es de naturaleza declarativa y finalmente y como consecuencia de ese diverso carácter mientras que la revocación por regla general sólo elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, la anulación los elimina retroactivamente desde las fechas del acto anulado.

En nuestro concepto la doctrina más autorizada sobre el particular a lo que considera que el fundamento de la revocación estriba en el cambio de uso de los presupuestos del acto jurídico original , es decir en la mutación superveniente de las exigencias del interés que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa.

Es necesario precisar que la facultad de la revocación no que da al arbitrio de la autoridad pues de ser así se contraría al principio fundamental de nuestro derecho público de que las autoridades sólo pueden actuar en virtud de las facultades que les atribuya. En consecuencia será necesario en primer lugar que la ley administre la posibilidad de dejar sin efecto un acto administrativo válido.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> FRAGA Gabino Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México D.F. 1973. Pág. 314.

## CAPÍTULO VI

### LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

#### 6.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleados públicos tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia, Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley se cumplan a cada uno de los elementos propios del acto administrativo.

En nuestra legislación el particular afectado al utilizar los recursos administrativos cuenta con garantías para impugnar los actos ilegales de la administración. Correlativamente también es una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de

oficio , estamos en presencia del derecho administrativo y no del derecho procesal.

La administración tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinan a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al poder público y modificar sus actos al instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional , se concreta a confirmar o modificar su propio acto , o el de una dependencia inferior , para determinar si de ha ajustado a la ley .

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración pública. que ocasione un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico, cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del acto administrativo : competencia, forma, motivo, objeto, mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.

El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o controles legislativos, La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues propio de los seres humanos cometen errores y éstos obedecen a causas muy diversas que provocan perjuicios tanto al particular agraviado como al interés general.

La administración pública es compleja y consta de un personal administrativo , numeroso , no siempre idóneo o técnicamente preparado, incontables son los casos de los agentes del poder público que ignoren la ley, la aplican mal, o intencionalmente aunado a que es difícil la interpretación o está se desvía con frecuencia en virtud de no adecuado personal con poco conocimiento de la ley.

ARTÍCULO.-3°.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 y pensiones y todos los pagos a cargo del erario público.

ARTÍCULO.-4°. Citaba diversos puntos que debían ajustarse a la competencia del 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 ultimas, ante la sección de lo contencioso del consejo de Estado y ante el consejo de ministros ; Estas integraban propiamente la fase contenciosa del procedimiento administrativo. La vigencia de la ley de lares y de su reglamento fue muy corta, pues la revolución, la Ayutla desconoció los actos de Gobierno del entonces dictador Santa Ana, y es así como el 21 de Noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia sin embargo es enorme su importancia pues es el único antecedente de México en un régimen de tribunales administrativos de tipo Francés y fuente de inspiración del legislador de 1916 para creación del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal de 1917

Si el funcionario o empleado no es el idóneo se crean elementos de perturbación que impiden que se realicen las funciones necesarias para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad pública.

El Estado es la suprema organización social y jurídica encaminada a la realización del bien público. Existe una relación directa entre gobernados y gobernantes y ambos incumbe el mantenimiento de las situaciones públicas que aseguren el interés general. El mundo social es imperfecto y también el político

<sup>27</sup>

entendiendo por política toda actividad humana concreta como fenómeno social relacionado con el Estado, con la dirección de una colectividad, con pautas para acción de grupo la política es una actividad social. La política se refiere a la actividad que realizan los individuos dentro del Estado, relación al poder. Porque los gobernantes dejan mucho que desear en su actuación pública. La inmoralidad administrativa, la incapacidad técnica, la diligencia necesaria en los asuntos oficiales, continua siendo una rémora para una buena administración pública.

En la doctrina administrativa se distinguen dos situaciones diversas : El recurso que se reduce a una mera determinación de legalidad del acto administrativo ; y el recurso que aparece como una segunda instancia dentro de la propia administración en la cual el acto es considerado y se dicta una nueva resolución.

---

<sup>27</sup> OVILLA Mandutano Manuel, Teoría Política, 5a Edición , 1987 México D,F Pág. 34.

En los recursos administrativos los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se dicten son estrictamente administrativas.

## 6.2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO PROCESAL.

Por su misma denominación es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recursos procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no una autoridad administrativa.<sup>28</sup>

## 6.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO CONTENCIOSO.

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la administración pública, que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de la legalidad, cuando llega a su conocimiento lo que por un acto irregular, a solicitud de agraviado y aún por cualquier otro medio de información las autoridades administrativas deben procurar que no se quebrante los principios jurídicos del orden administrativo.

---

<sup>28</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. 1984 México D.F. .Pág. 368.

En el orden jurisdiccional la palabra recurso tiene dos sentidos " En un caso es el medio que concede la ley a la parte y al tercer que son agraviados por una resolución judicial para obtener su revocación o modificación por el propio funcionario, que dictó la resolución o por un tribunal superior.

Desde el ,punto de vista general son recursos jurisdiccionales la revocación y la apelación . En este sentido restringiendo el recurso presupone que la revocación o modificación de la resolución está encomendada al tribunal de instancia superior . La ley administrativa emplea el concepto de recurso en sentido generall, por que no nos hemos referido a la revocación y a la apelación.

La distinción que hay entre el Recurso contencioso y el Recurso administrativo estriba en que el recurso contencioso de la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la autoridad administrativa y del particular; El juez de la jurisdicción contencioso administrativo contienden ambas partes , no es juez y parte de la administración como lo es el recurso gubernativo además en el recurso administrativo se pueden impugnar hasta los detalles de trámite , en el recurso contencioso administrativo solamente se puede impugnar las decisiones ejecutivas, aunque a veces también los defectos legales de trámite.

El recurso administrativo se somete a la propia organización gubernamental el mismo funcionario o al superior jerárquico a quien se le solicita enmiende o rectifique el acto administrativo que causa agravio a un particular.

En el Estado de Guanajuato hay una institución que se llama tribunal contencioso administrativo que fue creada para defensa del particular agraviado por un acto de autoridad en esta institución existen los recursos de reclamación que procede en contra de las resoluciones que admitan o deseche la demanda, la contestación o las pruebas, que concedan o nieguen la improcedencia o el sobre seguimiento del juicio o aquellos aunque admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpondrá ante el presidente del tribunal dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar en su caso las violaciones cometidas y dictar la resolución que legalmente corresponda. El recurso de revisión procederá en contra de sentencias definitivas de las salas y sólo podrá interponerse por las autoridades cuando el asunto sea de importancia a juicio del titular de la dependencia Estatal, del ayuntamiento o del organismo descentralizado a que el asunto corresponda, Aquí cabe la interrogante que asunto se le pueda clasificar como importante esto deja a discrecionalidad del tribunal para que no se estudie y resuelva el recurso de revisión

#### 6.4 NATURALEZA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO.

Dos principios se han elaborado para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso :

La primera opinión afirma que este acto de naturaleza jurisdiccional

La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo.

Al estudiar anteriormente entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales, afirmamos categóricamente que los recursos administrativos

Al estudiar anteriormente entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales, afirmamos categóricamente que los recursos administrativos son de naturaleza administrativa sin que confundan con los del recurrentes sin una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o superior jerárquico de ella que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo no una sentencia o ratificar el anterior ; A diferencia de la impugnación administrativa que demanda además del particular y la administración, la presencia del juzgador.

En los Recursos Administrativos :

No hay una nueva controversia entre la administración y el particular, si no una mera revisión del acto administrativo que la propia autoridad administrativa o superior jerárquico de ella que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo, no una sentencia a ratificar el anterior ; A diferencia de la impugnación administrativa que demanda además del particular y al administración la presencia del juzgador.

Los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es Típico de la administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse. Los problemas jurídicos se complican innecesariamente cuando se confunden las jurisdicciones.

La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el caso de estudio que ponen fin a un recurso son propias del acto administrativo y la que al final de cuentas deben su estructura definitiva.

## CAPÍTULO VII

### ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

#### 7.1 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 administrativos que se sentían lesionados por una decisión del virrey o gobernador para apelar las audiencias reales de Indias.

En la real Cédula dada en Burgos, del 13 de diciembre de 1525, emitida por el emperador Carlos V se ordena: Que vengan las apelaciones que vos los dichos gobernadores y justicias se interpusieron a la dicha nuestra audiencia de Valladolid y granada.<sup>29</sup>

Estará previsto en esta ley de Indias, inclusive, el caso de que el virrey insistiera en la validez de su actuación por considerar que tal resolución no concernía a la justicia contenciosa o que estaba mandando que se actuara de acuerdo a lo ordenado por lo oidores, para evita<sup>r</sup> la alteración del orden público que podría ocasionarse si no se respetaba la decisión de estos oidores y que los autores deberían remitirse al real consejo de Indias para que decidiera en ultima instancia se prevalecía la resolución gubernativa o de la audiencia.<sup>30</sup>

Otro antecedente importante dentro de esta misma etapa colonial, por la influencia que tuvo en nuestro sistema jurídico, es de la Constitución de Bayona del 7 de julio de 1808 aunque no tuvo vigencia alguna, diseño un consejo de

<sup>29</sup> ARMENTA Calderón Gonzalo. Citado por Martínez Lara Ramón " El sistema contencioso en México" Editorial Trillas. México, 1990, Pág. 79.

<sup>30</sup> Pallán Romero Ignacio. Antecedentes Históricos de la Justicia Administrativa en México. Boletín de Investigación Jurídica N°- 32, 1988, Universidad de Guanajuato. Pág. 218.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

estado al estilo del sistema administrativo Francés cuya función, 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 por la ley de 1801. Esta constitución instituyó el consejo del rey con jurisdicción revisara en todos los asuntos gubernativos.

## 7.2 CONSTITUCION 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 del tipo Norteamericano, de origen Anglosajón.

" La Constitución Federal de 1824, en sus artículos 142 y 143, otorga 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 concedían entre otras atribuciones : Conocer el pase o retener los decretos conciliadores, Bula, Pontífice, Breves y Rescriptos con consentimiento del congreso en general, si contenían disposiciones generales, oyendo al Senado y en su receso al consejo de gobierno, si versaren sobre negocios particulares o gubernamentales ; y a la Suprema Corte de Justicia, si se hubiere expedido sobre asuntos contenciosos, Aquí vemos claramente que los negocios en materia contenciosa eran competencia exclusiva del Máximo Tribunal del País."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> MARTÍNEZ Lara Ramón . Ob, Cit. Pág. 86.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, entre otras consistían en conocer de las diferencias que pudiera haber de uno a otro, Estado siempre que las redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en el cual debería 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 advierten la existencia de un régimen de lo contencioso administrativo del tipo Angloamericano. Los administrados en sus derechos por un acto administrativo, se encontraran 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.

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

### 7.3 LEY DE 1853.

" El 25 de mayo de 1853 durante la administración centralista de Antonio López de Santa Ana, se expidió la primera ley. Para el arreglo de lo contencioso administrativo según el Derecho 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 podía demandar al Gobierno, Estado o demarcaciones, Ayuntamientos, 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 iniciara 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.<sup>32</sup>

Este documento rompió con la tradición judicialista en el País, en lo que se refería al Poder Judicial Federal pues le corresponden conocimiento y decisión sobre éste tipo de negocios contenciosos, con los cuales se creó un régimen de tribunales administrativos de tipo Europeo .

Don Ignacio Vallarta. En ese entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la tesis de la inconstitucionalidad de la ley de Lares, por considerarla violatoria de la división de poderes que establecía la constitución, ya que la existencia de un tribunal administrativo, implicaría según en la reunión de dos poderes en una sola persona ; El Ejecutivo y El Judicial.

La ley de Lares y su reglamento, hicieron del consejo de Estado un tribunal administrativo de justicia retenida, parecido al consejo del 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

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ Lara Ramón ,Ob,Cit,Pág.89.

otorgaron, a este reglamento, en su primer capítulo clasificó en cinco artículos los asuntos de naturaleza contencioso administrativa.

ARTÍCULO. -1°. Hacía referencia a las obras públicas y a los asuntos relacionados con ellas.

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

ARTÍCULO.-3°- Regularan los conflictos relacionados con las rentas nacionales y que versaran sobre asuntos que afectarían a la contabilidad, a las contribuciones deuda y crédito público, sueldos y pensiones y todos los pagos a cargo del erario.

ARTÍCULO.-4°- Citaba diversos puntos que debían ajustarse a la competencia del consejo del estado que se desarrolla en tres etapas : La primera ante el ministerio responsable del acto impugnado, que no tenía una naturaleza contenciosa ; Las dos ultimas, ante la sección de lo contencioso del consejo de Estado y ante el consejo de ministros ; Estas integraban propiamente la fase contenciosa del procedimiento administrativo, la vigencia de la ley de Lares y de su reglamento fue muy corta, pues la revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno de entonces dictados por Santa Ana y es así como el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia sin embargo es enorme su importancia pues es el único antecedente de México en un régimen de Tribunales Administrativos de tipo Francés y fuente de inspiración del legislador de 1916 para la creación del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal de 1917.

En cuanto a esta ley el licenciado José Luis Caballero Cárdenas expresa que le corresponde el mérito de abrir un espacio competencia, al consignar en su artículo. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

#### 7.4 TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION DE 1857.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México. La Revolución de Ayulla había acabado con la legislación de Santa Ana . 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.<sup>33</sup>

Artículo 97, corresponde a los tribunales de la federación conocer<sup>1º</sup>. 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 :

º- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación, que sólo afecte a particulares intereses, pues es entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y del territorio de Baja California.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> SERRA Rojas Andrés Derecho Administrativo. Editorial, Porrúa , 5a Edición, Tomo II, México D.F. 1972 Pág. 1280.

<sup>34</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados México, Cit, por Martínez Lara Ramón. Ob. Cit, Pág.95.

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 que se suscitó por el procedimiento que dichos Tribunales estaban obligados a seguir en su resolución de manera, que surgieron diversas teorías :

" 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 primera del artículo 97. De la Constitución, la cual de manera general hacía referencia a las controversias que se presentaran acerca del cumplimiento y aplicación de las leyes Federales, sin que se estableciera un tratamiento especial para la materia contenciosa administrativa.

Por otra parte los impugnadores de los Tribunales Administrativos. Decían que estos además de ser inconstitucionale, su creación resultara innecesaria, por que mediante el juicio de amparo se podía intervenir al poder Judicial en el sistema contencioso administrativo.

Esta teoría es fuertemente debatida por Alfonso Nava Negrete quien afirma lo siguiente :

" El juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad frente al juicio de lo 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 es época dio 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.

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

Al expedirse la Constitución de 1917 la situación del contencioso administrativo quedo también bajo la jurisdiccional del poder Judicial, quien según los artículo 103 y 104 Constitucionales estuvo facultado para conocer mediante el juicio de amparo de los conflictos denominados contenciosos administrativos; No obstante a estas alturas la inquietud por la creación de Tribunales que conocieran de los conflictos de este tipo fue creciendo cada día más. Pues se afirmaba que el juicio de amparo era 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 dependientes del poder Ejecutivo para que pudiera revisar la legalidad de esos actos mediante la correcta y uniforme interpretación de los preceptos legales que regulan la actividad de la administración pública.<sup>35</sup>

La pugna por la creación de los Tribunales que conocieron de los juicios contenciosos administrativos, fue cada día más intensa y esto provoco 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 este proceso, indico un cambio de mentalidad en la administración de las entidades Federativas, que sin duda alguna beneficio a la administración de justicia administrativa.

#### 7.6 REFORMA DE 1967.

Posteriormente el artículo 104 Fracción I- Fue reformado el 25 de octubre de 1967 mismo que estuvo vigente hasta la actualidad, que indicaba 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 Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

#### 7.7 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.

Reforma del artículo 82 De la Constitución Política del Estado de Guanajuato  
P.O # 51 1era parte del 24 de junio de 1988. Determino lo siguiente

ARTÍCULO.-82. " Para la defensa de los derechos de los particulares frente a 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.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Cuadernos del Congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura 1994-1997 Año 1 Número 2 de agosto de 1995. Guanajuato, Pág 69.

## CAPÍTULO VIII

### EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

#### 8.1 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las actuaciones de la administración pública no siempre se ajustan a los principios de legalidad y oportunidad que las normas imponen, de aquí que se tengan que establecer formas de control de la actuación administrativa. Si bien es cierto que, en ocasiones la autoridad genera sus propia formas de control y autotutela de sus actuaciones, a través de la revisión de sus resoluciones o la sustanciación de recursos administrativos, también lo es que en muchas ocasiones estas vías de reconsideración no están definidas normativamente y en otras, resultan ineficaces ante la obstinación de los funcionarios por persistir en sus actos.

Por ello la jurisdicción administrativa resulta tan importante y trascendente, ya que es una vía definida y directa, con la que cuentan los particulares para impugnar las resoluciones administrativas que les causan agravios.

Las acciones que lleven a cabo todos los organos de gobierno deben realizarse en beneficio del pueblo, la democracia se ha definido con cierto simplismo, como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y con gran frecuencia la palabra democracia solo trae a la mente las cuestiones electorales, que son sin duda de gran importancia

pero tal vez sea de igual o mayor importancia la democracia que todos los actos de los órganos de gobierno se realicen en beneficio del pueblo, que todas las leyes que expida el poder Legislativo, beneficien al pueblo para lo cual toda actividad gubernamental ha de realizarse de buena fe y siempre acorde a

derecho. Pero que pasa si un organo de la administración pública no actúa de buena fe y acorde a derecho, en tal caso la democracia exige que se cuente con las herramientas jurídicas necesarias para combatir dicho acto ilegal, para que dicho acto quede sin efecto alguno. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo realizan una importantísima función de instrumentos de la democracia. Por ello podemos afirmar que tales tribunales son importantes si queremos hablar en nuestro país de una verdadera democracia, y que serán más importantes cuanto mayor sea su grado de alcance legal para combatir el acto ilegal, actualmente en nuestro país solo en 18 dieciocho entidades del país cuentan con Tribunales de lo Contencioso administrativo lo que nos habla de que todavía hay que seguir avanzando en la democracia del país, nuestro estado cuenta con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo desde hace pocos años siendo que este tribunal solo es de anulación, faltando su perfeccionamiento, para que tenga un pleno alcance en sus atribuciones, pero el tenerlo es ya un gran inicio y seguridad jurídica contra los actos del estado, para la colectividad.

El Contencioso Administrativo es el juicio que se sigue ante los Tribunales Administrativos autónomos, sobre Derechos que litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales que lesionan sus Derechos. Estos órganos cumplen con una misión de control sobre la actividad administrativa.

La jurisdicción de los Tribunales administrativos son los encargados de resolver las controversias surgidas entre la administración y los particulares y se denomina contencioso administrativo o función de control de la legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de Derecho administrativo.

## 8.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE UN PUNTO DE VISTA MATERIAL Y FORMAL

Formalmente el Contencioso Administrativo, esta constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre los particulares y la administración pública. Se sitúan en la competencia del Ejecutivo ya sea Federal y Estatal gobernador de la entidad Federativa respectiva.

Materialmente el Contencioso Administrativo, se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular afectado por la aplicación de un acta proveniente de la administración pública ya sea organismo descentralizado o municipio.

El control de los actos de la administración pública se lleva a cabo por los órganos que son verdaderos tribunales que se denominan Tribunales administrativos y parte de la consideración de los funcionarios y empleados públicos están sujetos a todos los errores y contingencias humanas que deben ser corregidos legalmente.

En lo general significa un sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la administración.

El Contencioso Administrativo desde el Punto de Vista Material.

En este sentido el Contencioso Administrativo es una función un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios sin tomar en cuenta los órganos que la realizan.

Se constituye el contencioso Administrativo material con los siguientes elementos :

- Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad o porque se hayan agotado, en el Estado de Guanajuato la ley de justicia administrativa en su artículo 29 señala que cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa para el particular será optativo para el agotarlo o destinarse del mismo e integrar desde luego el juicio ante el Tribunal, Ejercitada la acción ante este ultimo, se extingue el Derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario esto es que si el particular opta por recurrir directamente a impugnar el acto de la administración pública, órgano descentralizado o del Municipio,

después de que el Tribunal haya dictado sentencia el particular no podrá ocurrir ante los recursos ordinarios establecidos en la dependencia que haya violado o lesionado su interés.<sup>37</sup>

- Que lesione a un particular.

---

<sup>37</sup> Ley de Justicia de Administrativa del Estado de Guanajuato.

- Que Infrinja la norma legal que regula su actividad
- Finalmente este procedimiento permite al estado asegure el interés público.

### 8.3 JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS.

La doctrina administrativa ha señalado diversos juicios contencioso administrativo algunos de los cuales se viene abriendo paso en nuestra legislación administrativa.

La Doctrina Francesa, reconoce cuatro formas del contencioso administrativo :

- El Contencioso de plena Jurisdicción
- El Contencioso de Anulación
- El Contencioso de Interpretación
- El Contencioso de Represión.<sup>38</sup>

8.3.1 EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACION son de relativa importancia, pues su alcance no es aplicable al campo del Derecho Mexicano y se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que implica la administración

---

<sup>38</sup> SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5a Edición Tomo II, México D.F. 1972 Pág. 1263.

pública ; En tanto que el segundo es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

8.3.2 El CONTENCIOSO DE PLENA JURIDICCION, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez. Este recurso establece un principio para proteger todas las violaciones que sufre un particular. Un Tribunal administrativo de plena jurisdicción está capacitado en un principio, para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos, En principio la jurisdicción administrativa debe serlo en sede de contenciosos administrativo de plena jurisdicción para conocer de las operaciones administrativas que constituyen la ejecución de los servicios públicos. Este principio ha sido discutido pero si no se admite, se condena a muerte el contencioso de plena jurisdicción porque nada queda si este es el contencioso surgido del desarrollo de operaciones administrativas.

8.3.3 El CONTENCIOSO DE ANULACION hace con el Contencioso de Plena Jurisdicción, El tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlos es decir sin poder modificar el acto.<sup>39</sup>

En el caso de Guanajuato el contencioso - administrativo es un Tribunal de anulación el artículo primero de la ley de Justicia Administrativa 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 de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Estado, los

---

<sup>39</sup> SERRA Rojas Andrés ,Ob,Cit. Pág. 1287.

Municipios y los organismos descentralizados de ambos por una parte y los particulares por la otra.

Esto es que el sistema de Tribunal en el Estado de Guanajuato es de anulación ya que sólo se dedica a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado o impugnado. Es un órgano de control de legalidad esto es que revisa que el acto impugnado se haya hecho o realizado en base a la ley.

#### 8.3.4 NATURALEZA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

podemos afirmar que hay dos clases de juicios, los juicios de instrucción a los que también se les llama juicios de conocimiento y los juicios impugnativos a los que podríamos denominar juicios críticos.

Los juicios de instrucción o de conocimiento que son juicios en la fase de primera instancia, son aquellos en que la parte actora formula su pretensión material y la parte reo formula su oposición a dicha pretensión, se ofrecen y desahogan las pruebas, se oyen los alegatos de las partes y se pone fin al proceso con la sentencia emitida por el órgano judicial.

El contenido de esta clase de juicios serán pues las pretensiones opuestas, su justificación hecho que los motiven y argumentos jurídicos que los funden, las pruebas que van a servir de base para formar la decisión del tribunal y los alegatos.

Por su parte los juicios impugnativos suponen la existencia de una resolución dictada por una autoridad después de tramitado un procedimiento y tiene por finalidad servir como medios de control de la legalidad de los actos de la

autoridad y se inician a petición del sujeto que considera que la resolución es ilegal y que tal ilegalidad le causa un agravio.

Como consecuencia el actor en el juicio impugnativo expresa su opinión en el sentido de que la resolución impugnada es ilegal y manifiesta su deseo de que decida que tal resolución por ilegal quede insubsistente. Es correcto llamarle juicio crítico a este proceso porque, como tal nombre indica, se critica la resolución impugnada al afirmar que es discordante con las normas jurídicas aplicables con las que se contrasta para tal efecto. Ahora bien el procedimiento que se tramita ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es un juicio porque si por juicio entendemos que un juez imparcial se le plantea una controversia entre dos partes, el actor y el demandado, a consecuencia de la cual deben practicarse una serie de actuaciones que concluyen con una sentencia, nos resultara indudable que el procedimiento de referencia es un juicio, por otra parte conforme a la interpretación del artículo 14 constitucional los elementos esenciales de un juicio son demanda, contestación, pruebas, alegatos, sentencia se confirma tal dicho

en los juicios impugnativos hay dos tipos de pretensiones la pretensión material y la pretensión impugnativa. La pretensión material estaría formulada por la autoridad demandada en la resolución o en el acto impugnado, en la que por ejemplo se cuantifica el impuesto mitido que se pretende que pague el contribuyente, en cambio la pretensión impugnativa es la que plantea el actor en el juicio contencioso administrativo, pidiendo que se declare la insubsistencia de la resolución impugnada porque adolece vicios de la propia resolución o del procedimiento de que esta deriva.

Ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato solo se pueden plantear juicios de impugnación ya que el primer artículo de la Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato dice el Tribunal de lo Contencioso

Administrativo 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. En esta definición solo hace mención que dicho tribunal solo será de anulación de los actos que sean declarados por el mismo sin hacer mención en la ley si puedan tramitarse juicios de conocimiento, esto hace que debe realizarse reformas más profundas para que dicho tribunal pueda atender juicios de conocimiento en contra del estado, en los que se pueda reclamar por ejemplo la responsabilidad civil objetiva, la rescisión y pago de las rentas atrasadas por falta de pago y así muchos más. En un contrato de arrendamiento al Estado, a los municipios u organismos descentralizados porque esto sería un juicio de conocimiento ya se estaría en presencia de el inicio de un juicio con una controversia que debería desahogarse y resolverse en virtud de varias etapas avocándose ambas partes a una sentencia de fondo que decidiera tal, y no solo que la sentencia se ocupe de declarar nulo o anulado el acto que se reclama. Teniéndose que diseñar un procedimiento de instrucción propio tratándose de juicios de conocimiento, porque de otra manera tendría que estarse a la supletoriedad en la materia procesal civil.

#### **8.4 EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GUANAJUATO.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es un órgano de control de la 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.

El problema radica en que el Estado de Guanajuato esta compuesto por los municipios siguientes . Abasollo, Acámbaro, Allende, Apaseo el alto, Apaseo el grande, Atarjea, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuernavaca, Dolores, Hidalgo, Doctor Mora, Guanajuato, Huanimaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacua, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Vlle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriria. Son cuarenta y seis municipios los cuales se encuentran ubicados a lo largo y ancho del Estado de Guanajuato si bien es cierto que existen Municipios cuyo acceso hacia el tribunal de lo contencioso administrativo es debido a sus vías de comunicación resulta accesible el traslado del particular hacia impugnar el acto lesivo de la autoridad pública, municipio u organismo descentralizado de uno u otro para combatir dicho acto. Pero en la mayoría de los casos resulta demasiado costoso y complicado el traslado del quejoso para impugnar el acto que haya afectado sus intereses debido a la distancia muy considerable existente entre su Municipio y también que las vías de comunicación en alguno de ellos resulta complicado el acceso hacia la capital del Estado, hace que en la mayoría de los casos el particular afectado por el acto de la autoridad pública no hacia nada para impugnar dicho acto creado con esto una serie de irregularidades por parte de los empleados o funcionarios públicos que al ver que la gente no combate dichos actos, se sienta por arriba de la ley imperando su arbitrio personal, para la Aplicación de la ley, sufriendo un menoscabo importante la población de aquellos municipios que debido a su situación geográfica y sus vías de comunicación no combatan la legalidad de esos actos que se han aplicado no apegados a la ley.

Pondremos por ejemplo que Municipios cercanos hacia la capital del Estado donde se encuentra el Tribunal de lo contencioso administrativo tienen una distancia relativamente accesible y corta como lo son municipio de León, irapuate, Silao, Salamanca, Penjamo, Cuernavaca, San Miguel de Allende, pero los demás resulta demasiado costoso el impugnar los actos respectivos si tomamos en cuenta que se tiene que acudir al tribunal constantemente para vigilar el desarrollo del procedimiento,

Si bien es cierto que el artículo 43 de la ley de justicia administrativa dice : Que la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en las oficinas de correos, esta se hace que se dilate demasiado la impartición de justicia ya que el tiempo en que se dedique al traslado por correo sólo de la demanda implica una pérdida de tiempo y alargamiento en la anulación del acto reclamado, pero por lo general el particular afectado tendrá que contratar una persona que tenga los conocimientos suficientes para que lo defienda contra la administración, haciendo con esto mucho más elevado el costo de la impugnación y sobre todo si se trata de aquellos Municipios que están alejados de la sede del tribunal, haciendo muchas veces en relación al valor del acto reclamado que el particular consienta el acto aunque este sea ilegal por la inconveniencia de impugnarlo ya que saldría demasiado oneroso el combatirlo si no es que más que lo que se reclama, Debido a esto creo que el tribunal contencioso administrativo no tiene un desempeño óptimo en el desarrollo de sus funciones por eso pienso que es urgente que se desconcentre dicho tribunal para así facilitar y acercar la autoridad hacia los particulares afectados por un acto de autoridad pública organismo descentralizado o municipio para esto se tendrían que ubicar las salas a desconcentrar en determinadas áreas geográficas adecuadas para que

así se tenga una impartición de justicia pronta y expedita porque de nada serviría crear salas en todos los Municipios del Estado en razón de lo innecesario de estas debido a la carga de trabajo no sería lo suficiente para que el Estado tenga en funcionamiento tantas oficinas y erogando recursos en áreas donde no será necesario. Por eso creo que se deben crear las salas necesarias.

Ahora se vera de que órganos esta compuesto la administración pública estatal que es el área de competencia del Tribunal contencioso administrativo como pudieran ser las Secretaria de Planeación y Finanzas, también el subsecretario de planeación y finanzas los jefes de las oficinas recaudadoras del Estado el artículo primero hace mención de la competencia del Tribunal contencioso administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Estado teniendo que ver quien es lo que integra la administración pública Estatal :

Artículo. 10º- De las dependencias del poder Ejecutivo, para la planeación despacho y control de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública Estatal el titular del Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias :

- Secretaría de Gobierno
  
- Secretaría de Planeación y Finanzas
  
- Secretaría de Desarrollo Económico
  
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

- Secretaría de Educación Cultura y Recreación
  
- Secretaría de Salud
  
- Secretaría de la Contraloría del Estado
  
- Procuraduría de Justicia del Estado.

El artículo antes citado el primero de la ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato también dice que son competencia del Tribunal contencioso Administrativo de los organismos descentralizados del Estado que son las entidades creadas por disposición del congreso del Estado o por el titular del Ejecutivo Estatal con personalidad jurídica propia y patrimonio propio un ejemplo: de un organismo descentralizado Estatal es la Universidad de Guanajuato que es un organismo público descentralizado del Estado autónomo en su régimen interno, con capacidad jurídica y patrimonio propio por lo que tiene la facultad y responsabilidad de gobernarse así misma ; Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, determinar sus planes y programas y todo lo relacionado para la obtención de sus fines académicos.

En el caso de la competencia del Tribunal en relación a los organismos descentralizados Municipales se podrán crear para la más eficaz prestación, mantenimiento y operación de los servidores públicos municipales podrán crearse organismos autónomos o descentralizados de carácter Municipal un ejemplo de organismo descentralizado Municipal es el relativo al servicio de agua potable y alcantarillado, que en varios Municipios del Estado de Guanajuato ya esta operando como organismo descentralizado.

la ley de Justicia administrativa para el Estado de Guanajuato senala que de acuerdo a las necesidades de trabajo en el tribunal el Gobernador esta facultado para la creacion de nuevas salas.

Actualmente el tribunal contencioso administrativo esta integrado por el pleno, por la presidencia y tres salas unitarias las cuales según el artículo segundo de la ley de justicia administrativa para el Estado de Guanajuato, las cuales seran adecuadas a juicio del Gobernador

El Tribunal cuenta con un Secretario General de Acuerdos, quien será también Secretario del Pleno. En cada sala del Tribunal cuenta con un secretario de Estudio y cuenta con el personal de apoyo necesarias para la carga de trabajo actual.

El pleno del Tribunal se integra con los Magistrados en ejercicio y será necesaria la presencia de todos para que se pueda efectuar las sesiones, las cuales se realizaran los días y horas que fije el reglamento interior del tribunal.

El Pleno sesionara extraordinariamente cuando lo crea necesario el Presidente o lo pida algunos de los Magistrados.

Actualmente el Tribunal Contencioso Administrativo se encuentra instalada en un inmueble de la ciudad de Guanajuato el cual se esta en arrendamiento y no tiene espacio suficiente para el mejor desempeño del Tribunal, no cuenta con mobiliario propio y adecuado a las necesidades del Tribunal.

El volumen de carga de trabajo se ha incrementado el último año en 200% doscientos por ciento.

**CAPITULO IX DESCONCENTRACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO**

**9.1 CRITERIO PARA UBICAR LAS SALAS A DESCONCENTRAR**

Es necesario ubicar las salas a desconcentrar en aquellos Municipios que se encuentre en una situación geográfica optima que tenga competencia sobre otros municipio, como serían en la ciudad de Guanajuato se quedaría el Presidente del Tribunal contencioso administrativo y el secretario general de acuerdos con su respectivo secretario y mecanógrafos necesarios, el secretario general de acuerdos lo será también del pleno, las reuniones de pleno se realizarán cada que fije su reglamento interior y a consideración particular sería los días viernes de cada semana efectuándose en la capital del Estado sede del Tribunal y cuando sean necesarios por estimación de alguno de los Magistrados .

Es muy importante que se adquiera el equipo Técnico adecuado para el mejor funcionamiento de cada sala y en especial de tribunal y que las salas desconcentrar estén instaladas en inmueble propiedad del tribunal.

Otro Aspecto muy importante del porque de la desconcentración es el relacionada con las veces que el actor tendría que desplazarse hacia la sede del Tribunal, de la perdida del tiempo como el caso de correr traslado de la demanda a la autoridad responsable debiendose ser todo esto por medio de exhorto y por correo certificado el tiempo es considerable, en la practica enexhorto se le da al promovente para que ello haya llegar a la autoridad que

competente que supla al tribunal para la practica de algun acto del tribunal, esto nos lleva a la misma conclusión del tiempo teniendo una perdida y una lentitud en el actuar demasiado notable. desahogo de las pruebas fuera de la sede del Tribunal por ejemplo en el caso del desahogo de la prueba inspeccional en la ciudad de Salvatierra, el magistrado tendra la obligación legal de trasladarse hasta esa ciudad para realizar el desahogo de dicha probanza. La perdida de tiempo de la demanda al correr traslado hacia la autoridad responsable el tiempo que tardaría en llegar ya que la ley no señala, un término dentro del cual se hará o debiera enviarse esta autoridad responsable el tiempo que tardaría en llegar ya que la ley no señala un término dentro del cual se hará, o deberá enviarse esta autoridad responsable ya que la ley señala que la conteste diez días después al emplazamiento por eso es necesario un Tribunal que se Ubique en zonas estratégicas geográficamente determinadas para que cada sala a desconcentrar tenga una competencia determinada sobre los municipios que se ubiquen lo más cercano posible tomando en consideración para la competencia también el numero de habitantes que le corresponden en conjunto para cada sala para así tener una equitativa distribución de la carga de trabajo para cada sala a desconcentrar.

La acción administrativa cada día es más compleja la acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la administración pública debe ser flexible y fácilmente a los crecientes y complejos requerimientos de la sociedad..

El tribunal Contencioso Administrativa el desconcentrarse quedaría de la siguiente manera :

En la Ciudad de Guanajuato Capital quedaría ubicada la presidencia del Tribunal Contencioso Administrativo, Secretaría General de Acuerdos del Tribunal cuando

este se reúna el pleno en sesiones que serian las que señalara el reglamento interno y las secciones extraordinarias que se celebran cuando así lo crea necesario el Presidente del Tribunal o lo pida alguno de los Magistrados.

Además de las atribuciones que le son conferidas al Presidente del Tribunal cuando este se reúna en pleno, secciones que serían las que señalara el reglamento interno y las secciones extraordinarias que se celebran cuando así lo crea necesario el Presidente Estatal al frente de la sala primera ubicada en la ciudad de Guanajuato en lo relacionado a la elección del Presidente del Tribunal cada año se , esta permanencia de la misma manera con la capital esta permanencia de la misma manera con la modificación de que si resultare electo el Magistrado una sala diversa a la del capital este seria intercambio hacia la sede definitiva en la ciudad de Guanajuato y el Presidente saliente sería el titular de la sala dejada vacante por el nuevo Presidente.

La competencia de las salas a desconcentrar quedarían de la siguiente manera :

## 9.2. COMPETENCIA DE LA PRIMERA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE GUANAJUATO teniendo Competencia sobre los Municipios siguientes :

Municipio	Numero de Habitantes
-----------	----------------------

Irapuato	412 414
San Felipe	98 533
Ocampo	20 095
Perjamo	141 095
Silao	131 151
Guanajuato	127 332

**9.3 COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE LEON** sería de 4 cuatro incluyendo a la sede de dicha sala contando con el número de habitantes de esta sala sobrepasa en manera considerable el promedio de habitantes de las otras salas :

Municipio	Número de Habitantes
León	1 036 768

Ciudad Manuel Doblado	37 666
-----------------------	--------

Purísima del Rincón	34 340
---------------------	--------

San Francisco del Rincón	96 930
--------------------------	--------

**9.4 COMPETENCIA DE LA TERCERA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE SALAMANCA** tendrá la competencia de 12 municipios con el total de 787 727 setecientos ochenta y siete mil setecientos veintisiete habitantes .

<b>Municipio</b>	<b>Numero de Habitantes</b>
Salamanca	220 102
Abasolo	74 441
Cueramaro	24 414
Huanimaro	19 454
Jaral del Progreso	31060

Moroleón	47 159
Pueblo Nuevo	74 441
Santa Cruz de Juventino Rosas	61 405
Uriangato	49 205
Valle de Santiago	131 578
Villagran	42 658
Yuriria	75 254.

**9.5 COMPETENCIA DE LA CUARTA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE CELAYA** tendrá la competencia de 11 municipios con el total de 830 742 Ochocientos treinta mil setecientos cuarenta y dos Habitantes.

Municipio	Número de Habitantes
Celaya	354 025
Acambaro	112 123
Apaseo del Alto	54 140

Apaseo del Grande	62 225
Coroneo	9253
Cortazar	80 025
Jerecuaro	53 052
Tarandacuaao	11 932
Tarimoro	37 127
Salvatierra	97 540
Santiago Maravatio	8001

**9.6 COMPETENCIA DE LA QUINTA SALA UBICADA EN LA CIUDAD DE SAN MIGUEL DE ALLENDE** Tendrá la competencia de 12 doce Municipios que el total de quinientos cuarenta y un mil quinientos cuarenta y un mil quinientos sesenta y cinco habitantes.

Municipio	Número Habitantes
San Miguel de Allende	117 372

Doctor Mora	18 654
Dolores Hidalgo	118 784
San Jose Iturbide	50 537
Santa Catarina	4 268
San Luis de la Paz	90 196
San Diego de la Unión tierra Blanca	31 873
Victoria	17 720
Xichú	11 177. <sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Instituto Nacional Estadística , Geografía e Informática.

## CONCLUSIONES

Primera°- Se debe desconcentrar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en virtud de que actualmente dicho Tribunal se encuentra centralizado en la ciudad de Guanajuato capital, siendo que en el Estado de Guanajuato esta conformado por 46 municipios, si bien es cierto que existen municipios los cuales el traslado hacía la sede del Tribunal les resulta accesible para impugnar determinados actos que son competencia del Tribunal de lo contencioso administrativo, en la mayoría de los municipios restantes les resulta demasiado complicado y costoso el impugnar dichos actos en virtud de su lejanía geográfica de su municipio con la sede del tribunal haciendo del tribunal de lo contencioso - administrativo una institución de poco desempeño de sus funciones.

Segunda°- La Desconcentración obedece a la posibilidad de una gestión más eficaz de la prestación por parte del Estado de un servicio y por lo mismo una realización más adecuado de las atribuciones que al Estado le corresponden, para facilitar la ejecución de las leyes administrativas además de descongestionar sus atribuciones

Tercera°- Se establece que la Presidencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo debiera quedar siempre ubicada en la ciudad de Guanajuato, en la elección anual del presidente del Tribunal, El magistrado electo pasara a la ciudad de Guanajuato como anteriormente se explico y el Presidente saliente tomara o se

se ubicará en la sala que anteriormente se ubico el nuevo presidente del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo , teniendo las reuniones de pleno en la forma que fijen su reglamento interior. siendo estas cada viernes o en caso de pedimiento a cargo de uno de los magistrados.

Cuarta°- Las salas quedaran ubicadas de la siguiente manera en la ciudad de Guanajuato estará la primera sala con competencia de los siguientes municipios : Irapuato, San Felipe, Silao, Ocampo, Guanajuato, Penjamo esto en virtud del numero de habitantes y la ubicación geográfica en relación a la sede de la primera sala.

Quinta.- La segunda Sala se ubicara en la ciudad de León y tendrá la competencia administrativa en los siguientes municipios : ciudad Manuel Doblado, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón.

Sexta.- La tercera se ubicara en la ciudad de Salamanca teniendo como competencia administrativa los siguientes municipios : Abasolo, Cueramaro, Huanímaro, Jaral del Progreso , Morolón, Pueblo Nuevo, Santa Cruz de Juventino Rosas, Uriangato, Valle de Santiago, Villagran, Yuriria.

Septima°. La quinta sala se ubicara en la ciudad de Celaya teniendo como competencia administrativa los siguientes municipios : Acambaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Coroneo, Cortazar, Jeracuaro, Tarandacua, Tarimoro, Salvatierra, Santiago Maravatio.

Octava°- La quinta sala quedara ubicada en el municipio de San Miguel de Allende teniendo la competencia administrativa de los siguientes Municipios

Atarjea, Comonfort, Doctor Mora, Dolores Hidalgo, San Jose Iturbide, Santa Catarina, San Luis de la Paz, San Diego de la Unión, Tierra Blanca, Victoria, Xichú.

Novena°- En las sede de las sala segunda ubicada en la ciudad de Leon, debido a que cuenta en su conjunto con un numero de Habitantes muy superior a las de las otras salas, se contara con un numero de empleados superior a de las otras salas para así estar equitativamente distribuido la carga de trabajo. En la sala que cuenta con un número de habitantes muy reducido en comparación con las otras salas se adecuara el personal necesario para la realización de sus labores.

Decima- Es necesario que se le de una amplia difusión a la competencia del Tribunal de lo contencioso administrativo para que así tenga un optimo desarrollo y un pleno alcance en todo el territorio del Estado de Guanajuato.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARAUJO Más Manuel, Introducción a las Ciencias Sociales, Editorial Porrúa, 12a Edición, México D.F. 1987.**

**ARMENTA Calderón Gonzalo, citado por Martínez Lara Ramón, Sistema Contencioso en México; Editorial Trillas México 1990.**

**FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 15a, Edición, México 1973.**

**GUTIERREZ Aragón Raquel, Derecho, Editorial Porrúa, México 1986.**

**MARTÍNEZ Vera Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Edición México, 1986.**

**OLIVERA Toro Jorge, Derecho Administrativo., Editorial, Porrúa, 2a Edición México, 1967.**

**OVILLA Mandujano Manuel, Teoría Política. Editorial .**

**PATLÁN Romero Ignacio, Antecedentes Históricos de Justicia Administrativa en México. Boletín de Investigación Jurídica Número 32. Universidad de Guanajuato 1988.**

**SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 5a Edición México 1972.**

#### **OTRAS FUENTES.**

**Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados de México; citado por Martínez Lara Ramón.**

**Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2da edición, México D:F 1984.**

**Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, 5a edición México D.F 1991.**

**Constitución Política del Estado libre y Soberano del Estado de Guanajuato**  
**Editorial anaya, edición especial, <celaya, Guanajuato 1995.**

**Cuadernos del congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura 1995-**  
**1997 Año 1 número 2 de agosto de 1995.**

**Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.**

**Lev de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.**

**Lev Orgánica del Poder Ejecutivo de Guanajuato.**

**Lev Orgánica Municipal.**